

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

RÉFORME DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES ET RÉGIONALES (RIR) : LES
ENJEUX POUR LE QUÉBEC

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SCIENCE POLITIQUE

PAR
MARC-ANDRÉ HOULE

SEPTEMBRE 2012

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je souhaite tout d'abord remercier mon directeur de recherche, Yves Bélanger, qui m'a fait découvrir et apprécier ce champ d'études tout à fait exceptionnel qu'est l'économie politique de défense. Sa rigueur intellectuelle et son impressionnant bagage de connaissances ont été d'une aide inestimable. La confiance qu'il m'a témoignée tout au long de ce parcours et les différentes opportunités qu'il m'a offertes, notamment à la coordination de l'Observatoire de l'économie politique de défense ont été grandement appréciées. Je tiens aussi à remercier MM. Pierre P. Tremblay et Stéphane Roussel de m'avoir fait participer à leurs projets respectifs.

Je remercie chaleureusement mes parents, Guy et Lise, qui m'ont supporté à tous les points de vue dans la réalisation de ce projet en particulier et dans mon parcours académique en général. Salutations à tous mes amis, sans qui le passage à la maîtrise n'aurait pas été aussi agréable. Une pensée spéciale revient à mon amoureuse Gabrielle, qui, plus que quiconque, aura su m'épauler dans chacune des étapes de la rédaction tout en égayant mes journées avec le sourire qui la caractérise.

Enfin, je suis reconnaissant au Fonds à l'accessibilité et à la réussite des études de l'UQAM ainsi qu'à la Faculté de science politique et droit de l'UQAM pour leur appui financier.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES	v
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	vi
RÉSUMÉ	viii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I	
DISCUSSION THÉORIQUE AUTOUR DES CONCEPTS D'ÉCONOMIE DE DÉFENSE ET D'OFFSETS	7
1.1 Le concept d'économie de défense	8
1.1.1 Définition	8
1.1.2 Évolution et caractéristiques du marché de la défense	11
1.1.3 Éléments de discussion	19
1.2 Le concept de « compensation en retombées »	20
1.2.1 Définition	20
1.2.2 Types et formes d'offsets	22
1.2.3 Les politiques de compensations	24
1.3 Conclusion	32
CHAPITRE II	
LA POLITIQUE DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES ET RÉGIONALES	34
2.1 Origine et évolution de la politique des retombées industrielle et régionale au Canada : 1975-2000	35
2.1.1 L'émergence de l'idée de retombées industrielles et régionales : 1975-1985	35
2.1.2 L'élaboration et la mise en application de la politique des retombées industrielles et régionales : 1986	39
2.1.3 La politique des RIR face au cycle descendant des dépenses militaires canadiennes dans les années 1990	43
2.1.4 La décennie 2000 et la réforme de la politique des RIR	45
2.2 Conclusion	53

CHAPITRE III

LES RIR, LA DYNAMIQUE RÉGIONALE AU CANADA ET LA PART DU QUÉBEC : RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE 55

3.1 L'environnement industriel au Canada et la dynamique du marché au Québec dans le contexte nord-américain 56

3.1.1 L'environnement industriel-militaire au Canada : une nécessaire perspective nord-américaine 56

3.1.2 Le marché québécois et la base industrielle défense du Québec dans l'espace canadien..... 58

3.1.3 La défense comme activité économique au Canada : secteur de l'économie ou marché ? 60

3.2 Les facteurs susceptibles d'influencer la répartition des activités économiques de la défense 62

3.2.1 L'état du marché 63

3.2.2 La mobilisation régionale..... 64

3.2.3 La politique industrielle fédérale 65

3.2.4 Les agences fédérales de développement régional et leurs stratégies..... 67

3.3 L'évolution de la répartition des dépenses militaires et l'impact des RIR 69

3.3.1 La phase pré-RIR : 1979-1985 71

3.3.2 Les RIR et la régionalisation des programmes militaires : 1986-1993 72

3.3.3 Le renversement des tendances : 1994-2001 74

3.3.4 La reprise des dépenses et la fin des critères régionaux : 2002-2009 75

3.3.5 La notion d'équité dans la répartition régionale des activités économiques de la défense 76

3.4 La répartition régionale des retombées économiques de la défense en perspective : regards sur le Québec 81

CONCLUSION 85

BIBLIOGRAPHIE 90

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

Figure/Tableau	Page
1.1 Les formes de compensation selon les types.....	24
2.1 Principaux critères d'évaluation des retombées industrielles	40
2.2 Quelques grands programmes d'acquisition de matériels du ministère de la Défense et leurs engagements sur le plan régional (en millions de dollars)	41
3.1 La répartition régionale de la valeur des contrats (%) émanant du ministère de la Défense nationale, 1979-2009.....	70
3.2 Répartition régionale moyenne de la valeur des contrats octroyés par le MDN (%) et répartition régionale de la population canadienne (%).....	77

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

AIAC	Association des industries aérospatiales du Canada
AICDS	Association des industries canadiennes de défense et de sécurité
APECA	Agence de promotion économique du Canada atlantique
BID	Base industrielle de défense
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
CANNOR	Agence canadienne de développement économique du Nord
CVM	Chaîne de valeur mondiale
DEC	Développement économique Canada pour les régions du Québec
DEO	Diversification de l'économie de l'Ouest Canada
EDTIB	European Defence Technological and Industrial Base
ÉUA	États-Unis d'Amérique
FEDDEV	Agence fédérale de développement économique pour le Sud de l'Ontario
FEDNOR	Agence fédérale de développement économique pour le Nord de l'Ontario
FEO	Fabricants d'équipement d'origine
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GRIMS	Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité
MDN	Ministère de la Défense nationale
MEQ	Manufacturiers et exportateurs du Québec

OEM	Original Equipment Manufacturer
OEPD	Observatoire de l'économie politique de défense
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
NDTIB	National Defence Technological and Industrial Base
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
R-D	Recherche et développement
RIR	Retombées industrielles et régionales
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute

RÉSUMÉ

Ce mémoire procède à une analyse de la répartition régionale des dépenses militaires au Canada dans la perspective de la politique des retombées industrielles et régionales (RIR). Plus particulièrement, il vise à démontrer, à travers le cas du Québec, que les RIR sont davantage une politique de spécialisation industrielle qu'une politique de développement régional, une tendance accentuée par la réforme en cours depuis 2009.

La politique des retombées industrielles et régionales a été adoptée en 1985, puis mise en œuvre l'année suivante avec pour double objectif de 1) maximiser les gains découlant d'un achat militaire effectué à l'étranger et 2) faire en sorte que les bénéfices d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes. Depuis, les RIR ont été interprétées et appliquées de manières très variées par les différents gouvernements au pouvoir à Ottawa et la plus récente réforme dont elles ont été l'objet prévoit l'affaiblissement de sa dimension régionale au profit d'une base industrielle de défense plus stable, plus durable et mieux intégrée à l'environnement entrepreneurial militaire mondial.

La performance mitigée du Québec sur le plan des retombées économiques de la défense au cours des trente dernières années, alors que la province a toujours misé sur cette politique en vue d'obtenir sa « juste part » des retombées de la défense, indique que cette dimension régionale n'aura jamais été la pierre angulaire des RIR. Dans ce contexte, la province se trouve à la croisée des chemins : soit les entrepreneurs, en partenariat avec les différents acteurs politiques et économiques, font émerger une stratégie commune et cohérente qui permettra à la province d'obtenir sa part, soit le statu quo est maintenu et la portion des contrats dévouée au Québec continuera de décliner.

Mots clés : Canada; dépenses militaires; développement régional; économie de défense; Québec; RIR

INTRODUCTION

Les achats militaires contractés par le gouvernement canadien depuis 2006 et les dépenses projetées dans le document *Le Canada d'abord* relancent le débat sur l'apport et l'importance de l'économie de défense pour les régions du pays. Cette reprise des dépenses militaires a récemment (2009) été accompagnée d'une réforme majeure de la politique des retombées industrielles et régionales (RIR), principal levier de l'apport de l'activité économique de défense au Canada au développement des régions. À terme, les changements qui définissent cette réforme pourraient avoir des conséquences tout aussi majeures sur le partage des contrats militaires au pays et plus particulièrement pour le Québec, une province pour laquelle les RIR ont de tout temps représenté un enjeu significatif.

Au Canada, où le développement des régions est depuis toujours une problématique centrale pour le gouvernement fédéral, les dépenses militaires sont devenues un instrument d'intervention privilégié. Toutefois, même si le budget du ministère de la Défense nationale (MDN) a atteint 21,8 milliards de dollars pour l'année financière 2010-2011 (Canada, 2010), peu d'études s'intéressent aux aspects économiques que peuvent avoir ces dépenses pour les régions du pays. À ce sujet, Rod B. Byers, dans son rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique portant sur la défense nationale et l'achat de matériel de défense de 1985, soulignait d'entrée de jeu : « peu d'analyses portent sur l'économie de défense au Canada, et il n'y a pratiquement aucune étude concernant les conséquences économiques des achats dans ce domaine (Byers, 1985 : 156). » Force est de constater que cette affirmation se vérifie encore aujourd'hui.

L'objectif de ce mémoire sera donc d'étudier la politique des RIR et d'analyser ses effets sur l'évolution de la répartition régionale des dépenses militaires canadiennes en portant une attention particulière au cas du Québec. La politique a été mise en application à partir de 1986 sous le nom de politique des grands projets de l'État, mais trouve ses origines quelques années plus tôt alors que le gouvernement canadien souhaitait répartir plus équitablement les retombées de la défense. Cette volonté n'a pas été fortuite et a découlé d'un mécontentement de certaines régions, où le Québec en tête de liste, face au partage des retombées de la défense.

Problématique et hypothèse

Comme leur nom l'indique, les retombées industrielles et régionales poursuivent un double objectif : maximiser les gains pouvant être liés à un achat et faire en sorte que les bénéfices d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes. Les RIR visaient *a priori* le développement régional par l'obtention de retombées directes, une vision des choses qui va évoluer dans le temps. À cet égard, les changements de 2009 introduisent une toute nouvelle manière de percevoir les retombées qui délaisse l'aspect régional de la politique au profit d'une base industrielle de défense que l'on voudrait plus stable, plus durable et mieux intégrée à l'environnement entrepreneurial militaire mondial. Face à cette situation, le Québec est en quelque sorte à la croisée des chemins. Si rien n'est fait, la province pourrait voir sa part des retombées continuer à péricliter. En revanche, si les acteurs concernés jugent que le jeu en vaut la chandelle et décident de prendre les moyens nécessaires, une dynamique de croissance pourrait émerger.

Dans la perspective où le gouvernement canadien vient de modifier la politique des retombées industrielles et régionales, que cette politique est le principal levier en matière d'activité économique de défense et que depuis 2006, et ce, pour au

moins les vingt prochaines années, les activités de défense sont appelées à croître, il est permis de se demander si la politique des RIR a été et est toujours une politique de développement régional. Nous émettons l'hypothèse que malgré ce que son nom indique, la politique des RIR telle qu'amendée par le gouvernement conservateur n'est plus une politique de développement régional, mais une politique industrielle qui vise à faire la promotion d'une industrie de défense plus spécialisée et moins disséminée sur le territoire. De surcroît, nous croyons que la politique a toujours favorisé la spécialisation régionale et que sa nouvelle version aura pour effet de servir d'abord les intérêts de l'Ontario, principal foyer de l'activité industrielle de défense au Canada.

Cadre conceptuel

Notre démarche vise à appréhender la problématique régionale de l'économie de défense canadienne à partir de la politique des RIR, un angle d'analyse qui n'a pas été exploité dans la littérature ou si peu. Pour ce faire, il s'agira de retourner aux origines théoriques de la politique pour la situer dans son contexte et comprendre ses postulats de manière à pouvoir interpréter les tendances de répartition des activités économiques de la défense. Deux concepts nous semblent essentiels à cet égard, soient ceux d'économie de défense et d'« offsets », ce dernier étant le plus couramment traduit en français par le terme « compensations ».

La politique des RIR se comprend dans un contexte qui est celui de l'économie de défense et à travers ses deux finalités qui sont l'obtention de retombées (offsets) et leur répartition sur le territoire. Les deux concepts nous permettront de constater que l'idée de répartition est très vulnérable à l'évolution des conjonctures et n'est pas la variable déterminante des RIR. Plus encore, l'économie de défense possède des propriétés singulières qui, lorsque plaquées à la réalité canadienne et aux

prérogatives des offsets, conduisent à un phénomène de spécialisation régionale, c'est-à-dire à la concentration de certaines activités dans des régions précises. C'est donc dans cette perspective que pourra être comprise l'analyse empirique de la répartition régionale de la valeur des contrats de défense sur une période de trente ans.

Méthodologie

La méthodologie employée repose ici sur une recherche documentaire appuyée par une analyse statistique. La recherche documentaire se fonde autant sur des documents (monographies, articles, sites internet) de premières sources que sur des documents de sources secondes. Par documents de premières sources, il faut entendre les publications officielles du gouvernement fédéral canadien et de ses institutions. Celles-ci sont notamment utilisées pour décrire la mécanique de la politique des retombées industrielles et régionales et de sa réforme de 2009. Dans ce cas, nous nous référons aux documents publiés par Industrie Canada, le ministère de la Défense nationale ainsi que par les agences de développement économique. Les documents de secondes sources sont davantage utilisés pour mettre en contexte l'évolution des RIR dans le temps et pour analyser la dynamique de l'environnement industriel-militaire canadien ainsi que l'état du marché québécois. Nous nous appuyons alors sur des documents reconnus pour la rigueur de leur méthodologie. En ce sens, les études produites par le Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité (GRIMS) et l'Observatoire de l'économie politique de défense (OEPD) qui s'alimentent de façon presque systématique de documents de premières sources, sont des références de choix. Plusieurs mémoires de maîtrise et thèses de doctorat sont également utilisés.

L'analyse statistique a plusieurs finalités dans le mémoire : soutenir l'argumentaire concernant l'évolution des dépenses militaires, mettre en lumière la situation de l'industrie de la défense, mais aussi exposer de façon concrète l'évolution de la répartition des retombées de la défense au Canada, ce qui, ultimement, sert à valider notre démonstration. Cette analyse statistique se fait également à partir de sources premières et secondes. Les sources premières proviennent des données divulguées par le gouvernement du Canada. À ce titre, le document *Dépenses estimatives du MDN par circonscription électorale et par province*, publié annuellement par le ministère de la Défense nationale, est utile. Parmi les sources secondes, les publications du défunt Centre d'étude sur la sécurité nationale du Collège militaire de Kingston qui offraient des données modélisées sur la répartition régionale et qui furent produites entre les années 1970 et 1990 sont mises à profit. Nous nous rapportons également aux analyses statistiques du Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), un institut de recherche de renommée internationale qui constitue une autorité dans le domaine de la défense. Enfin, un graphique inédit de l'OEPD et conçu récemment à partir d'une compilation des données divulguées par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur les contrats octroyés émanant du MDN, permet d'illustrer la répartition des retombées régionales de la défense depuis 1979.

Le mémoire est structuré en trois chapitres. Le premier est consacré à une discussion théorique des deux concepts présentés plus haut et sert de cadre conceptuel. D'abord, l'économie de défense est définie et ses principales caractéristiques expliquées. Nous voyons entre autres qu'il s'agit d'un concept grandement déterminé par les conjonctures internationales et économiques. En ce sens, il est question de l'évolution de la dynamique de l'économie de défense sur trois décennies et des principaux aspects de sa transformation. Ensuite, le concept d'offsets est à son tour présenté et défini. En vue de comprendre la mécanique des compensations, les différents types et formes d'offsets sont exposés et nous mettons

en lumière les points de vue qui peuvent exister, voire s'opposer, quant à l'utilisation de ces outils. Les cas de trois pays qui ont chacun leur propre stratégie en la matière, soit le Brésil, le Portugal et l'Arabie saoudite, permettent de mieux concevoir quels peuvent être les objectifs derrière l'application de politiques de compensations.

Le second chapitre est voué à l'évolution de l'idée de répartition régionale des dépenses militaires au Canada et à l'étude de la politique des RIR, à sa mécanique et aux différentes visions qui se sont succédé quant à sa mise en œuvre. Une présentation et une explication détaillée des modifications survenues en septembre 2009 sont effectuées de façon à comprendre leur conséquence potentielle sur le partage des dépenses militaires.

Le troisième et dernier chapitre constitue le cœur du travail et consiste en une analyse empirique de la répartition régionale des activités économiques de la défense au Canada. L'objectif est d'identifier et d'expliquer les grandes tendances afin d'exposer les dernières modifications de la politique sur l'évolution prochaine de l'économie de défense canadienne et les conséquences pour le Québec. Pour ce faire, nous discutons d'abord de l'état des marchés canadiens et québécois, des manières d'approcher l'économie de défense au Canada ainsi que des facteurs pouvant avoir une incidence sur les stratégies adoptées par le gouvernement fédéral en matière de répartition régionale. Nous enchaînons avec l'analyse graphique et chiffrée des tendances de répartition à proprement parler qui permet à terme d'effectuer une analyse prospective des effets pour le Québec.

Nous concluons ce mémoire avec la confirmation de notre hypothèse en soulignant le fait que la politique des RIR a davantage été un vecteur de spécialisation régionale que de répartition régionale et qu'au final, c'est le Québec qui a été la région la plus désavantagée quant à l'application des RIR.

CHAPITRE I

DISCUSSION THÉORIQUE AUTOUR DES CONCEPTS D'ÉCONOMIE DE DÉFENSE ET D'OFFSETS

Ce premier chapitre, de nature théorique, vise à cerner notre objet d'étude, à savoir la politique canadienne des retombées industrielles et régionales. Pour ce faire, deux concepts ont été retenus, soit ceux d'économie de défense et d'offsets.

D'abord, la politique des RIR intervient dans un environnement singulier qui répond à des règles de fonctionnement qui lui sont propres : celles de l'économie de défense. L'idée est donc de présenter le concept, de le définir et d'exposer ses rouages en insistant sur les transformations qui ont pu mener à sa redéfinition dans le temps. Plus précisément, nous nous attarderons aux évolutions survenues au cours des trois dernières décennies, une période marquée par de grands bouleversements pour l'économie de défense et son marché et qui correspond aux limites temporelles de ce travail.

Deuxièmement, les notions de compensations ainsi que de retombées économiques et industrielles que sous-tendent les offsets sont le fondement même de la politique des RIR. Pour saisir les *a priori* et les finalités des offsets, il convient de définir le concept dans le cadre de l'économie de défense, de décortiquer sa mécanique et d'expliquer sa dynamique.

Cette discussion théorique servira de cadre conceptuel et permettra de donner une signification à la politique des RIR en vue d'interpréter le phénomène de la répartition régionale des dépenses militaires au Canada.

1.1 Le concept d'économie de défense

1.1.1 Définition

Bien que les questions de défense, de ses coûts et de la dynamique d'acquisition des armes soient inhérentes à l'État et bien antérieures à celui-ci, l'économie de défense est un objet d'études relativement jeune qui émerge après la Seconde Guerre mondiale. Comme le signale Aude-Emmanuelle Fleurant, l'édification d'une base industrielle de défense permanente, rendue nécessaire par les contraintes qu'imposent la guerre froide et la polarisation du monde, exerce alors des ponctions significatives sur la richesse nationale dans les pays industrialisés et amène la pensée économique à s'intéresser aux effets de la défense sur l'économie, notamment au lien entre les dépenses militaires et le développement (Fleurant, 2008).

L'économie de défense (ou économie militaire) est un concept qui fait référence à l'ensemble des activités économiques militaires sur un territoire donné et comprend toutes les dépenses militaires d'un gouvernement ainsi que toute la production exportée à l'étranger par les industries militaires installées sur ce territoire. Le concept est associé à des notions très variées et il peut être difficile de le définir. Il fait référence à au moins trois notions qui sont elles-mêmes polysémiques du fait qu'elles décrivent des réalités différentes d'un État à l'autre. Ces notions sont : le budget militaire, les dépenses militaires et le marché de la défense. L'économie militaire est en outre très sensible aux transformations qui peuvent survenir aux plans économique et géopolitique. Par conséquent, elle est appelée à s'adapter aux nouvelles conjonctures et en ce sens, les éléments qui la caractérisaient pendant la période de la guerre froide ne sont plus tout à fait les mêmes aujourd'hui.

L'économie de défense d'un pays peut d'abord être analysée à travers son budget annuel de défense, c'est-à-dire les dépenses projetées par un ministère de la

Défense pour une période donnée. La notion de budget est cependant largement insuffisante pour décrire l'ampleur du phénomène, puisque d'autres ministères et organismes gouvernementaux peuvent effectuer des dépenses de type militaire, elles peuvent être rééchelonnées dans le temps ou encore être réalisées hors du budget.

La notion de dépenses militaires offre à cet égard un portrait beaucoup plus complet parce qu'elle permet, lorsque les données sont disponibles, de prendre la mesure de l'ensemble des dépenses militaires effectuées par un État pour une période de temps. Monique Audet définit d'ailleurs les dépenses militaires « [...] comme étant la somme des valeurs de biens et services consommés, produits et renouvelés à l'intérieur du secteur militaire par les pouvoirs publics, c'est-à-dire en ce qui concerne le Canada, par le gouvernement fédéral (Audet, 1983 : 119). » La somme de ces valeurs peut être ventilée de différentes façons selon les auteurs, mais comprend essentiellement : 1) les coûts administratifs et d'exploitation de la défense, incluant les salaires et les dépenses liées au personnel civil et militaire ainsi que les ressources matérielles, 2) les coûts d'approvisionnement des systèmes de défense et de construction, c'est-à-dire l'ensemble du matériel militaire nécessaire au fonctionnement d'une armée ainsi que les dépenses encourues par les installations, facilités et immeubles requis et 3) les coûts de recherche et de développement dans lesquels s'insèrent les essais, les simulations et les évaluations de ressources matérielles (Audet, 1983).

Il n'y a toutefois pas que les États qui cherchent à acquérir des produits militaires. Selon Claude Serfati (2009), au moins deux catégories d'acteurs sont susceptibles d'effectuer des dépenses à caractère militaire. Il s'agit des réseaux nationaux et transnationaux violents, généralement engagés dans des luttes insurrectionnelles, ainsi que les sociétés militaires privées. Ces dernières ont entre autres pour fonctions de participer aux combats militaires, de fournir des conseils et stratégies en formation militaire et de livrer un soutien logistique et de maintenance

aux armées nationales (Serfati, 2009). À ces deux catégories, doit être ajoutée celle des marchands d'armes, dont le rôle consiste principalement à servir d'intermédiaire et à fournir les réseaux nationaux et internationaux en armes de toutes sortes.

Enfin, qu'elle soit appréhendée au plan national, continental ou mondial, l'économie de défense s'observe également par les transactions effectuées sur le marché de la défense. Ce marché s'appuie sur une base industrielle de défense (BID), laquelle fournit les biens militaires aux acheteurs, majoritairement constitués d'États, mais pas seulement comme il vient d'en être question. Kapstein, qui reprend la définition du Center for Strategic and International Studies (1989), conçoit la BID : « [...] as the aggregate ability to provide the manufacturing, production, technology, research, development, and resources necessary to produce the material for common defense [...] » (Kapstein, 1992 : 92). » Une base industrielle de défense peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Les économistes de la défense Jean-Paul Hébert et Jean Hamiot (2004) répartissent d'ailleurs en quatre groupes les pays producteurs d'armement :

- Les pays produisant des systèmes complets tout en étant autonomes ou presque. (ex. : États-Unis)
- Les pays produisant des systèmes importants, mais incomplets. (ex. : Allemagne)
- Les pays à industrie spécialisée. (ex. : Autriche)
- Les pays dont l'industrie est peu développée. (ex. : Portugal)

1.1.2 Évolution et caractéristiques du marché de la défense

Le marché de la défense possède une nature qui lui est à la fois singulière et particulière. Depuis trois décennies, ce marché a connu de profondes transformations et est actuellement en pleine redéfinition. Pour comprendre ses caractéristiques et sa configuration actuelle, il faut nécessairement mettre en contexte son évolution.

1.1.2.1 La guerre froide et les années 1980

La logique inhérente à la guerre froide, axée sur l'endiguement, la dissuasion et l'équilibre des forces, va mener les deux superpuissances et leurs alliés à investir massivement dans le domaine militaire, notamment à la faveur d'une nouvelle course aux armements dans les années 1980. L'analyse des processus de production et d'acquisition de biens militaires ainsi que des jeux de marchés qui en découlent a permis à plusieurs observateurs de montrer que l'économie de défense s'accommode alors plutôt mal des principes propres à l'économie de marché. Yves Bélanger et Pierre Fournier (1987) affirmeront à cet égard que le marché de la défense est rigide, conservateur et peu sensible au jeu de la concurrence. Les entreprises qui évoluent dans le marché de la défense sont dans une position de monopsonne, c'est-à-dire que la totalité (ou presque) de la production militaire est dédiée à un seul client, soit le gouvernement national de l'État où sont installées les industries. Le commerce des armes, dira Jean-Paul Hébert, concerne « [...] essentiellement les États, soit directement, soit par des entreprises qu'ils contrôlent ou surveillent (Hébert, 1989 : 14). »

Le fonctionnement du marché de la défense est déterminé par les dépenses militaires et se veut fortement règlementé. Les demandes de l'État en matière de défense sont en grande partie planifiées par les militaires, dont l'équipement requis nécessite un haut degré de spécifications techniques et technologiques. Dans la

plupart des cas, les demandes sont si pointues que le matériel n'existe tout simplement pas ou, s'il existe, nécessite d'importantes modifications. En ce sens, la décision d'achat de la part d'un gouvernement ne repose généralement pas sur un produit fini, mais sur des programmes résultant de la production de matériel opérationnel (Lebel, 1989). Le prix du matériel est un aspect secondaire par rapport aux caractéristiques recherchées et l'aspect concurrence est limité aux rivalités techniques des fournisseurs qui ne sont possibles qu'aux premières étapes des programmes, lors des études de faisabilité. En outre, une fois qu'un contrat est accordé, l'entreprise choisie entre souvent dans une relation de monopole vis-à-vis l'État, puisque la phase du développement industriel devient son privilège exclusif. Cette situation peut évidemment concourir à d'importants dépassements de coûts. L'ensemble de ces facteurs (monopsonie, demandes technologiques, codes de développement complexes et contraignants) sont perçus comme barrières à l'entrée de nouvelles entreprises et font en sorte que ce marché devient oligarchique.

1.1.2.2 La chute du mur de Berlin, la recherche des dividendes de la paix et le repli des dépenses militaires dans les années 1990

La fin de la guerre froide a été un moment charnière pour l'économie de défense, son marché et sa base industrielle. Alors que les derniers vestiges du bloc de l'Est s'effondraient, il est devenu de plus en plus manifeste que la menace soviétique allait s'estomper et que les nécessités de la défense seraient appelées à changer. À ce renouveau dans les relations internationales du début des années 1990, s'est ajoutée une crise des finances publiques en Occident, conséquence des déficits accumulés. C'est dans ce contexte qu'apparaissent des thèmes comme les « dividendes de la paix », le désarmement et la reconversion des industries militaires. À cet égard, les exemples que représentent les États-Unis et le Canada pour l'Amérique du Nord sont assez éloquentes des transformations qui se produisent.

L'année 1993 marque l'entrée au pouvoir des administrations Clinton aux États-Unis et Chrétien au Canada, ce qui se traduit par des signes immédiats de ruptures. De part et d'autre du 45^e parallèle, on propose d'associer désarmement, commerce et sécurité. Surtout, la rationalisation des dépenses militaires est perçue comme un des moyens privilégiés pour lutter contre les déficits. Les sommes allouées à l'économie de défense subissent une chute qui est aussi brutale que radicale. Entre 1988 et 1998, les dépenses militaires américaines vont chuter de 34 %, alors que du côté canadien la baisse sera de l'ordre de 26,3 % (SIPRI). Pour amortir le choc au plan des emplois, les gouvernements vont prioriser un changement de la culture militaire ; un changement principalement fondé sur :

[...] une vaste rationalisation de la base industrielle de défense, sa diversification commerciale, la révision des processus d'acquisition en vue d'inoculer les principes de concurrence et de productivité au marché militaire oligopolistique ainsi que la recherche d'une plus grande libéralisation du commerce dans un univers habitué à un régime de contrôle (Bélanger, 2004b : 3).

Parmi les moyens privilégiés, la reconversion des entreprises militaires vers le secteur civil et la production de technologies à double application sont des processus dont les résultats seront tangibles, mais mitigés. Une étude (Bélanger et Métivier, 2001) consacrée à ce sujet démontrera que même si les gouvernements n'ont pas été en mesure de mettre sur pieds des politiques de reconversion efficaces, les industries de défense ont diminué de façon générale leur dépendance à l'égard du secteur militaire en diversifiant leur production vers les marchés commerciaux. D'ailleurs, les pertes d'emplois seront plus sévères dans les groupes qui ont tardé à s'engager dans la reconversion/diversification (30 %) que dans les entreprises qui auront su agir avec pragmatisme face aux coupures (13 %) (Bélanger et Métivier, 2001).

Des changements d'ordre structurel en termes de privatisation, d'intégration et d'internationalisation des entreprises seront à l'origine d'une reconfiguration beaucoup

plus profonde de la base industrielle de défense en Amérique du Nord. Premièrement, le secteur privé aux États-Unis, qui est un partenaire actif de longue date en matière de défense, pourra bénéficier d'un assouplissement de la réglementation pour consolider sa position sur le marché. Au Canada, le mouvement de privatisation des entreprises de défense est amorcé sous le gouvernement Mulroney et sera achevé dans la première moitié de la décennie 1990 (Bélanger, 2002).

Deuxièmement, une reconfiguration de la BID mondiale fondée sur une vague de fusions et acquisitions vient totalement modifier le profil du marché nord-américain. Alors qu'au début des années 1980, quinze entreprises se partageaient les deux tiers des commandes de première source aux États-Unis, ce nombre chute à huit en 1995 pour s'établir à quatre en 1999. À la suite de la guerre froide, Lockheed Martin, qui deviendra le nouveau leader américain de la défense, procédera à vingt acquisitions d'importance, tandis que Raytheon intégrera une douzaine de concurrents et Boeing une dizaine (Bélanger, 2001). Au total, c'est plus d'une centaine de transactions majeures qui font en sorte de concentrer davantage l'environnement industriel-militaire des États-Unis. Certes, les manufacturiers vont appréhender la raréfaction des contrats, mais cette concentration sera aussi rendue possible grâce : 1) au retrait des conglomérats civils qui s'étaient laissés attirer par les occasions d'affaires créées au début des années 1980 (par exemple : Ford, Olin, Chrysler, Westinghouse, etc.), 2) à l'impact de la réduction du nombre de nouveaux systèmes d'armes envisagée par la Défense américaine, créant du coup un regroupement des expertises en recherche et développement et 3) au désir du gouvernement américain de s'appuyer sur une industrie mieux adaptée à ses nouveaux besoins et qui sera susceptible de lui permettre des économies, notamment au plan administratif.

Troisièmement et pour véritablement pallier au manque de revenus qu'impose la rationalisation des dépenses en Amérique du Nord, les firmes se tournent vers les

marchés extérieurs. Pendant la période de la guerre froide, les exportations représentent une infime partie du chiffre d'affaires des entreprises militaires. Ainsi, l'exportation vers de nouveaux marchés devient un moyen de regarnir les livres de commandes (Fleurant, 2008). L'internationalisation des ventes de matériel militaires par les firmes américaines ne s'effectue toutefois pas aisément. Les lois et règlements en la matière sont nombreux et forment un système très contraignant. L'administration démocrate de Bill Clinton va néanmoins attaquer la problématique sur deux fronts :

Premièrement, elle a levé de nombreuses barrières à la vente extérieure pour les produits de haute technologie et ceux à double application - notamment les ordinateurs et les technologies de télécommunications - et deuxièmement, elle a financé les exportations des firmes américaines par le biais de la Banque d'import-export des États-Unis (Fleurant, 2008: 161).

Plus tardivement dans la décennie, le mouvement d'internationalisation prend une nouvelle tangente qui s'opère par la prise de possession de filiales et de compagnies étrangères par les firmes américaines. En intégrant à leurs opérations des entreprises de même cœur de métier, les firmes américaines souhaitent être plus en mesure d'enrichir leur offre tout en ayant un accès direct à de nouveaux marchés nationaux.

1.1.2.3 Les années 2000 : apparition de nouvelles menaces, perspectives pour l'économie de défense

Dès la fin de la décennie 1990, alors que les relations internationales sont bien ancrées dans une dynamique unipolaire dominée par les États-Unis, il apparaît que la seule superpuissance et ses alliés occidentaux devront faire face à de nouvelles menaces. Une série d'événements comme l'attentat raté contre le World Trade Center en 1993, l'attaque d'une mission américaine à Ryad en 1995, une autre menée contre la base de Khobar en Arabie Saoudite en 1996 et l'agression de touristes américains

par des terroristes sur le site de Louxor en Égypte en 1997 font prendre conscience aux autorités américaines que l'insécurité internationale sera le fait de nouveaux acteurs et d'attaques non conventionnelles. Les attaques survenues contre les ambassades américaines du Kenya et de Tanzanie en 1998 ainsi que celle dirigée contre le destroyer *USS Cole* au Yémen en 2000 viennent confirmer ces appréhensions et font passer le terrorisme au premier plan des préoccupations sécuritaires de Washington. Surtout, et comme le diront à juste titre Bélanger et Fleurant : « les attentats du 11 septembre 2001 contre les tours jumelles du World Trade Center et le Pentagone seront non seulement perçus comme une escalade dans les actions terroristes, mais aussi comme un message de terreur adressé à l'Amérique et au monde occidental (Bélanger et Fleurant, 2010b). » Pour Georges W. Bush et l'administration républicaine, les attentats de 2001 sont une véritable déclaration de guerre qui débouche sur la lutte au terrorisme et les conflits en Afghanistan et en Irak.

L'apparition des menaces asymétriques incarnées par le terrorisme va avoir des conséquences majeures sur les dépenses militaires des États-Unis, qui, il ne faut pas perdre de vue, représentent bon an mal an 40 à 50 % des dépenses militaires mondiales. Entre 2001 et 2009, elles explosent de 74,4% pour s'établir à 663,3 milliards \$ÉUA, du jamais vu (SIPRI). L'implication militaire dans les nouveaux théâtres de combats et la masse des investissements se traduisent par une augmentation de la demande en biens militaires et par l'entrée en production d'une nouvelle génération d'armements dans tous les corps de métier militaire. Comme l'expliquent Bélanger et Fleurant (2010b), la manne de contrats issue de programmes milliardaires, soit une centaine de programmes dont la valeur fut estimée à 1 650 milliards \$ÉUA en 2008, demande un haut niveau de coordination, ce qui favorise l'émergence d'une fonction d'intégration dans la chaîne de production des armements. Cette nouvelle fonction, aujourd'hui déterminante dans la mise en œuvre de programmes militaires, ne peut être assumée que par des entreprises en mesure d'agir à titre d'intégrateur industriel, une tâche pour le moins complexe qui suppose à

la fois la maîtrise des fonctions de gestion de programme, de développement de systèmes de communication avancés et de fabrication de plates formes majeures. Pour ces raisons, les programmes les plus importants seront accordés à un groupe restreint de six entreprises américaines qui possèdent l'expertise nécessaire, soit Boeing, Lockheed-Martin, Northrop-Grumman, Raytheon, General Dynamics et L-3 Communications.

En vue d'éviter que ces firmes se comportent en cartel, les autorités américaines vont imposer de nouvelles règles de fonctionnement en matière d'attribution de contrats. D'abord, le principe d'au moins deux sources d'approvisionnement sera généralisé à tous les contrats d'achat d'équipement. En raison de la concentration des entreprises qui découle de la vague de fusions-acquisitions des années 1990, la mise en application d'une telle règle se révèle irréaliste. En contrepartie, on interdira, pour certaines filiales du groupe des six, de communiquer entre elles pendant la phase de soumission. Surtout, les firmes étrangères seront invitées à participer en plus grand nombre aux appels d'offres. Cette ouverture profitera principalement aux firmes européennes qui verront leur rôle et leur importance s'accroître dans le paysage industriel-militaire.

Un nouvel apport européen peut effectivement être observé. D'une part, quelques entreprises européennes réussissent à se tailler des places de choix parmi les leaders de l'industrie, majoritairement américains. Le classement du Stockholm International Peace Research Institute de 2009, qui répertorie les cent plus importantes entreprises de défense mondiales sur la base du total des ventes, compte trente-trois Européennes, dont trois percent le top dix. Il s'agit de l'anglaise BAE Systems, de la plurinationale EADS et de l'italienne Finmeccanica. À noter que la française Thales se classe au onzième rang (SIPRI). De façon générale, la stratégie des entreprises européennes est d'intégrer le riche marché des États-Unis, soit par l'implantation d'usines en sol américain, par l'achat de filiales ou par la conclusion

de partenariats. Pour les entreprises de plus grandes tailles, le but est de démontrer leur capacité à assumer les fonctions d'intégrateur en vue d'obtenir le titre de « prime contractor » par le département de la Défense américain. À ce jour, seule BAE Systems a été en mesure d'acquiescer ce titre. Il faut donc comprendre, à la suite d'Hélène Masson, qu'il demeure difficile pour les entreprises étrangères de pénétrer le marché américain de la défense : « l'existence d'un cadre réglementaire particulièrement contraignant représente un obstacle majeur sur la voie de la conquête de nouvelles positions économiques et technologiques outre-Atlantique. (Masson, ____ : 11) »

La logique et la dynamique des cycles économiques de défense que nous avons illustrées pour les trente dernières années se comprennent donc comme une succession de phases de croissance suivie de phases de décroissances : à une période d'investissements (années 1980) a suivi un repli des dépenses militaires (années 1990) puis un retour sur la pente ascendante (années 2000). Cette logique, qui est en fait celle des soixante dernières années, serait maintenant sur le point de céder le pas. Dans une étude récente, Bélanger et Fleurant (2010b) démontrent qu'une nouvelle conjoncture se dessine au plan international ; conjoncture qui pourrait mener sur la voie d'une importante reconfiguration du marché mondial de la défense. La fin imminente des guerres d'Irak et d'Afghanistan, le repli des dépenses militaires un peu partout en Occident et la place de plus en plus grande jouée par les pays d'Asie, dont l'augmentation des dépenses militaires est constante, laissent croire qu' :

Il faut maintenant envisager la possibilité que l'évolution cyclique des dépenses militaires telle qu'on l'a connue au cours des soixante dernières années prenne fin et qu'un nouveau processus de progression lent, mais soutenu lui succède au cours des années à venir. Si cette hypothèse se vérifie, la planète entière pourrait en être affectée, car il est loin d'être acquis que l'injection continue de dépenses militaires engendrera une plus grande stabilité du monde (Bélanger et Fleurant, 2010b : 20).

1.1.3 Éléments de discussion

À la lumière de ces constats, il est possible de mieux concevoir l'économie de défense par rapport à son évolution. Plusieurs des observations effectuées avant et pendant les années 1980 ne tiennent effectivement plus la route. D'emblée, les budgets militaires des États d'Occident ne sont plus ce qu'ils étaient. Alors qu'ils représentaient généralement 8 à 10 % du produit intérieur brut et étaient le poste budgétaire le plus important pour plusieurs États, les budgets de défense ne dépassent aujourd'hui que rarement la barre des 5 % du PIB. Aux États-Unis, le pays qui possède le plus grand ascendant sur l'économie de défense internationale, les fonds liés au marché militaire représente aujourd'hui 4 % du PIB (Bélanger et Fleurant, 2010b). Face à ce repli des dépenses, les BID ont donc dû se restructurer en conséquence. La relation de monopsonne, qui existait à l'époque de la guerre froide, n'est plus une réalité d'un marché qui s'est internationalisé et mondialisé. Les entreprises de défense misent de plus en plus sur les exportations de biens militaires et plusieurs d'entre elles sont maintenant implantées en sols étrangers. La logique qui anime l'industrie de défense n'est plus strictement celle des États (Masson et Paulin, 2005), qui ont de moins en moins d'emprise sur la production militaire. En fait, les firmes sont maintenant en mesure de prendre en charge l'innovation en matière de biens militaires et d'imposer leur production aux États. Dans ce contexte, les États cherchent à tirer un avantage à unifier leurs demandes, comme peut en faire foi le programme *Joint Strike Fighter*.¹

Malgré tout, certaines propriétés du fonctionnement de l'économie de défense semblent immuables. L'effet escompté par la mondialisation des ventes de produits militaires et l'internationalisation des entreprises sur la concurrence et les prix a ses

¹ Le programme *Joint Strike Fighter* vise le développement d'un avion multirôle, le F-35. Une dizaine de pays participent au financement et à la réalisation du programme, dont les travaux sont effectués par un consortium formé de Lockheed Martin, Northrop Grumman et BAE Systems.

limites. Bien qu'une ouverture réelle se soit produite sur le marché de la défense, celui-ci demeure tout à fait particulier et singulier dans son fonctionnement en ce sens qu'il s'accommode « à sa manière » des principes de l'économie de marché. Pour Renaud Bellais, la production d'armement, même si l'on peut dire qu'elle s'effectue dans un cadre marchand, se trouve à être placée en dehors de la logique capitaliste parce qu'elle répond d'abord à des contraintes d'ordre technologique (Bellais, 1999). À cet égard, la question du savoir-faire des firmes, tout comme celles de la relation de confiance entreprise-État, de la réglementation et du cycle des contrats sont toujours des barrières à l'entrée de nouvelles firmes sur le marché de la défense. Ces barrières à l'entrée conjuguées à la concentration des entreprises dans la BID des années 1990 font en sorte que le marché de la défense est, aussi paradoxal que cela puisse paraître, probablement plus oligopolistique que jamais.

1.2 Le concept de « compensation en retombées »

1.2.1 Définition

Les dépenses militaires, si elles ne constituent aujourd'hui qu'un faible pourcentage du PIB des pays occidentaux, représentent tout de même des dizaines de milliards de dollars annuellement, dont une partie de ces sommes, généralement autour du quart, sert à acquérir des nouveaux équipements. Dans les quelques pays où la base industrielle de défense est plus développée (États-Unis, Angleterre, France), les dépenses militaires sont un important vecteur de développement économique. Pour les autres nations, qui doivent nécessairement faire affaire avec des firmes étrangères pour satisfaire leurs besoins en biens et services, la volonté de faire contribuer les dépenses de la défense au développement économique n'est pas moins grande. Pour cette raison, les pays acheteurs sur le marché de la défense cherchent à obtenir, de la part des firmes et/ou de leur gouvernement, différentes formes de

compensations en retombées. Ce phénomène est mieux connu sous l'appellation anglaise d'*offsets*.

Le concept d'*offsets*, qui se traduit le plus couramment par « compensations », n'a pas de véritable équivalent dans la langue française, en ce sens que la simple traduction ne permet pas de prendre toute la mesure du phénomène auquel il renvoie, c'est-à-dire des compensations sous forme de retombées, qui peuvent être économiques, industrielles ou technologiques. Il est toutefois possible de retrouver dans la littérature une multitude de définitions qui permettent de cerner le sujet. Par exemple, pour Ron Matthews : « the purpose of offsets is to ensure that a proportion of fund spent are re-invested to achieve economic development goals (Matthews, 2002 : 195). » En revanche, la définition élaborée par Magahy, Pyman et Vilhena da Cunha se veut beaucoup plus précise et met en lumière les implications des *offsets* :

Defence offsets are a counter-trade mechanism agreed between purchasing governments and supplying companies when the former acquire military equipment or related services or works from the latter. They are frequently used as industrial (sometimes even social or economic) policy tools aimed at improving balance-of-payments accounts and compensating the purchaser's economy (and tax payers) for a public investment that will not have an immediate direct impact on the wellbeing of the population (Magahy, Pyman et Vilhena da Cunha, 2010 : 6).

Pour la suite des choses, il faudra surtout retenir que les *offsets* sont des compensations sous forme de retombées économiques, industrielles ou technologiques que les États exigent lorsqu'ils font l'acquisition de matériel militaire auprès de firmes étrangères et/ou de leur gouvernement, de manière à bénéficier en tout ou en partie des investissements dans le domaine de la défense.

1.2.2 Types et formes d'offsets

Il existe plusieurs approches en matière de compensations dans le domaine de la défense. Ces approches peuvent varier considérablement d'un État à l'autre, puisqu'elles dépendent des objectifs poursuivis par les gouvernements (Brauer et Dunne, 2005). L'incidence économique ou industrielle recherchée est tributaire du type et de la forme d'offsets ou en d'autres termes, de l'instrument de compensation utilisé et son lien avec la nature du produit ou du service acquis. Le tableau 1.1 offre une brève synthèse des principales formes de compensation selon les types.

Tableau 1.1: Les formes de compensation selon les types

<i>Type :</i>	Direct	Indirect
	↓	↓
<i>Compensation :</i>	Défense (même nature)	Défense (autre nature) ou civile
<i>Forme :</i>		
Co-production	X	
Sous-traitance	X	
Transfert de technologies	X	X
Production sous licences	X	X
Formation	X	X
Investissements étrangers	X	X
Aide au crédit	X	X
Achats		X

Les compensations peuvent donc être de deux types : directes ou indirectes. Une compensation est directe lorsque les retombées sont de même nature et *directement* liée aux biens et services que l'acheteur cherche à acquérir. Par exemple, un État se portant acquéreur d'avions de chasse se verra compensé en retombées qui

ont trait à ce même avion de chasse, soit par la production sur son territoire d'une partie de l'appareil ou encore par un transfert technologique lié à sa conception. Quant aux offsets de types indirects, ils ne sont *pas directement* liés aux produits et services de défense qu'un État veut se procurer. Selon les objectifs qui sont les siens, un État voulant se porter acquéreur des mêmes avions de chasse pourrait exiger d'obtenir des retombées compensatoires liées à un autre système d'armes ou bien à un produit d'une tout autre nature. À cet égard, la demande du gouvernement australien d'approvisionner la marine des États-Unis en suçons de l'entreprise Alan Sweets en contrepartie de l'achat d'avions militaire américains représente certainement l'un des cas les plus inusités en la matière (Taylor, 2003).

Au-delà de cette distinction, les offsets peuvent se décliner en huit formes (États-Unis, 2009), chacune offrant une perspective spécifique en matière de développement économique ou industriel. Parmi elles, deux sont exclusivement directes : la co-production et la sous-traitance. La première forme, la co-production, consiste à obtenir en contrepartie d'un achat militaire, des informations techniques qui vont permettre la fabrication et la production de l'achat concerné. La sous-traitance, quant à elle, requiert qu'un État acquéreur, par l'entremise de firmes installées sur son territoire, devienne la source d'approvisionnement pour une (ou plusieurs) composante liée au matériel inclus dans un marché. Il est à noter que cette dernière forme de compensation n'implique pas explicitement le transfert d'informations techniques, mais la chose est habituellement incontournable.

La majorité des formes d'offsets peuvent avoir une ou l'autre des incidences, tout dépendra de la nature de la compensation exigée (en lien ou non avec le système de défense convoité). Dans le cas de transfert de technologie, un moyen qui permet d'acquérir de nouveaux savoir-faire provenant de fournisseurs étrangers, les transferts s'effectuent généralement de trois façons : par une recherche et développement menée dans le pays acquéreur, par la prestation d'assistance technique ou encore par

la participation à une co-entreprise. Même chose pour les ententes qui concernent une production sous licence, par laquelle une entreprise établie dans un pays fournit des informations techniques à une entreprise étrangère qui peut fabriquer sous licence, et donc sous certaines conditions, un produit dont elle ne possède pas les droits *a priori*. Les compensations touchant au volet formation de la production et de l'entretien d'une marchandise ainsi que celles ayant trait à des investissements étrangers et à des aides au crédit peuvent également être directes ou indirectes.

Évidemment, seules les compensations qui se rapportent à des achats en biens et services autres que l'équipement visé sont exclusivement indirectes. Ces achats, qu'un État s'engage à acquérir en échange de la vente de matériel militaire, peuvent alors prendre la forme de troc, de contre-achat ou d'achat compensé.

1.2.3 Les politiques de compensations

Les règles du commerce international sur les marchés publics établies par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) interdisent aux pays membres, pour des motifs de transparence et de non-discrimination, d'exiger des offsets dans leurs échanges avec l'étranger (OMC, 2011). L'organisme reconnaît toutefois qu'il peut y avoir certaines exceptions, spécialement en matière de sécurité nationale. D'ailleurs, les principes établis au sein de l'OTAN dans les années 1970 reconnaissent que : « tout pays acquérant des équipements militaires majeurs auprès d'un autre pays de l'Alliance atlantique est en droit de réclamer des contreparties équivalentes à celle auxquelles il aurait eu droit si ces armements avaient été fabriqués chez lui (Bélanger et Maltais, 1994). » Le plus important vendeur d'armement au monde, les États-Unis, est quant à lui ambivalent sur le sujet. D'un côté, le gouvernement fédéral américain considère toutes formes d'offsets comme :

“economically inefficient and trade distorting,” and prohibits any agency of the U.S. Government from encouraging, entering directly into or committing U.S. firms to any offset arrangement in connection with the sale of defense articles or services to foreign governments (États-Unis, 2009 : i).

De l'autre, Washington considère les offsets comme une réalité du marché de la défense et reconnaît que les entreprises doivent négocier avec ce type de politique dans leurs affaires internationales...

Quoi qu'il en soit, les politiques de compensations ne sont pas une pratique nouvelle et existent depuis les années 1960. Aujourd'hui, le phénomène est généralisé et environ 130 pays ont des exigences de compensations lorsqu'ils négocient l'achat de matériel militaire. (Magahy, Pyman et Vilhena da Cunha, 2010). Si à l'origine les demandes concernaient surtout des retombées indirectes, les demandes dépendent maintenant des objectifs économiques et industriels poursuivis par les États et concernent tant des retombées directes qu'indirectes. Cependant, dans l'optique où certains pays arriment littéralement la politique industrielle à la politique d'offsets, les demandes ont tendance à s'accroître : plus de transferts en technologies, plus de contenu local et plus de pourcentages en compensation ; pourcentages de compensation qui dépassent parfois les 100 % (États-Unis, 2000). Certaines politiques vont même jusqu'à inclure des buts en termes de développement industriel et d'emplois et prévoient habituellement des pénalités en cas de non-respect.

Différentes motivations amènent les États à se doter de politiques de compensation : profiter pleinement des investissements en défense, stimuler la croissance économique et l'emploi, réduire les coûts d'acquisition ou encore obtenir de nouveaux savoir-faire en vue de jeter des bases plus solides à une base industrielle en développement. Certains, comme Jurgen Brauer et J. Paul Dunne, vont cependant questionner les bénéfices ainsi que l'efficacité de la mise en œuvre de telles politiques pour les achats de matériel militaire. À partir de travaux sur le sujet, ces chercheurs

concluent sans équivoque : « we find virtually no case where offset arrangements have yielded unambiguous net benefits for a country's economic development. (Brauer et Dunne, 2005 : 1). »

Ils constatent d'abord que dans la plupart des cas étudiés, les offsets ont pour conséquence d'augmenter les coûts d'acquisition. Ces coûts supplémentaires peuvent être attribuables à des investissements à effectuer dans les infrastructures, le transport de matériel ou encore dans l'administration des programmes de retombées. À cet effet, Ann Markussen soutient que : « the administrative cost of offsets alone is believed to cost arms sellers anywhere from 7 to 10 percent of contract value and this cost must be recovered in some form (Markussen *dans* Brauer et Dunne, 2005). »

Brauer et Dunne vont également prétendre que les offsets ne permettent pas la création d'emplois durables et qu'en conséquence, les effets aux plans de la croissance et du développement économique seraient limités, voire éphémères. De tels propos se doivent d'être nuancés, puisque l'incidence économique des offsets est d'abord dépendante d'un accord dont les effets peuvent être échelonnés sur le long terme. Enfin, une dernière critique se rapporte à la qualité des offsets dans le cas des transferts technologiques. Pour ces auteurs, les firmes et les États ne sont d'habitude pas enclins à dévoiler leurs secrets technologiques qu'ils cherchent plutôt à garder jalousement. En ce sens, la qualité des technologies transférées peut être discutable et les États qui désirent miser sur ce type de compensations se devraient d'être avisés.

Les offsets impliquent donc une mécanique économique complexe et ne font visiblement pas l'unanimité. Malgré tout, la majorité des États qui transigent sur le marché de la défense poursuivent des objectifs en matière de compensation. Dans le but d'illustrer de façon concrète l'intérêt des offsets, les objectifs recherchés et les instruments utilisés, nous proposons de jeter un bref regard sur trois pays aux stratégies distinctes : le Brésil, le Portugal et l'Arabie Saoudite.

1.2.4 La vision des compensations dans trois pays

1.2.4.1 Le Brésil

Avec un territoire de plus de huit millions de kilomètres carrés, une population de 203 millions d'habitants et un PIB qui dépasse 2000 milliards \$ÉUA, le Brésil est la première puissance régionale d'Amérique du Sud et s'impose de plus en plus comme telle au plan international, notamment comme membre du club très sélect des puissances émergentes du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) (CIA, 2011). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que le pays cherche à se doter d'une capacité militaire qui soit à la hauteur de ses ambitions. De manière à développer sa base industrielle de défense et à devenir plus autonome dans la production d'armement, le Brésil mise aujourd'hui sur les compensations de type direct.

Pour le gouvernement brésilien, un moyen privilégié pour développer rapidement la BID nationale est le transfert de technologies. Dans cette optique, le Brésil s'est entre autres tourné vers la France afin d'acquérir le savoir-faire nécessaire. Costa et Marques relatent comment se matérialisera le fruit de cette étroite collaboration dans le futur :

Paris nous livrera des équipements, notamment des sous-marins conventionnels, des hélicoptères et, très certainement, des avions de chasse. Sarkozy a remporté le marché en garantissant au président Lula que la France ne ferait pas obstacle au transfert de technologies au bénéfice du Brésil (Costa et Marques, 2008).

Cette stratégie fondée sur les transferts technologiques est d'ailleurs bien en marche dans le domaine aéronautique :

Embraer, and the associated aeronautics industry, perhaps represents the clearest success of the technology transfer strategy. They have gradually ascended the technological ladder, now apparently ready to participate actively in production of an advanced fighter aircraft. Their military and civil technologies have worked together effectively, producing a world-leader in the regional jet market (Perlo-Freeman *in* Brauer et Dunne, 2004).

L'industrie de défense nationale brésilienne se construit donc à grands frais par l'État qui investit et subventionne massivement le marché. Le pari n'est toutefois pas gagné, puisque le pays est encore loin d'être autonome dans la production de systèmes de défense. Toutefois, il est encore très tôt pour porter un jugement sur l'atteinte d'objectifs gouvernementaux qui peuvent prendre plusieurs années, voire quelques décennies pour aboutir à des résultats concluants.

1.2.4.2. Le Portugal

Le cas de l'ancienne mère patrie du Brésil est bien différent. Le Portugal est un petit pays de 92 000 kilomètres carrés situé à l'extrême ouest de l'Europe, comptant une population de près de 11 millions d'habitants et dont le PIB s'élève à 223,7 milliards \$ÉUA (2010) (SIPRI).

Historiquement, le Portugal poursuivait deux objectifs en matière de sécurité, soit assurer la protection de son empire colonial et le maintien de son statut national distinct au sein de la péninsule ibérique. Avec l'indépendance de ses colonies dans les années 1970 et son entrée dans l'Union européenne en 1986, les priorités du pays en matière de défense se sont nettement transformées. Aujourd'hui, les dépenses militaires du Portugal sont évaluées à 5,2 milliards \$ÉUA, ce qui représente un effort de 2,1 % par rapport au PIB.

En raison du peu de dynamisme de son économie et de la faiblesse de sa base industrielle en général, le pays est souvent considéré comme le parent pauvre de

l'Europe (Grammond, 2011). Ces faiblesses n'épargnent pas la base industrielle de défense, qui est à son tour qualifiée de modeste, inefficace et sous-développée (Nikolaidou, ____ : 404). Une des caractéristiques principales du marché portugais de la défense est que seules les entreprises d'État peuvent y jouer un rôle :

[...] private companies in Portugal are not permitted to engage in research, planning, testing, manufacturing or overhaul of equipment exclusively intended for military purposes. Only state-owned enterprises are involved in the production of bombs, missiles, torpedoes, mines, hand grenades, propellant powders and other explosives. The construction of combat aircraft, helicopters and warships was also limited to nationally owned companies, although component manufacture could be sub-contracted to private firms (Dunne, Nikolaidou et Mylondinis, 2002 : 7).

Dans un pays comme le Portugal, où la base industrielle est peu développée, la production d'armement peu élevée et le niveau technique relativement faible, l'idée derrière les offsets est moins d'exiger des retombées économiques et industrielles, que d'obtenir des matériels aux meilleurs prix possible. Le pays est donc peu exigeant et formule généralement des demandes limitées. Jusqu'aux récentes années, le but recherché était manifestement d'obtenir des compensations susceptibles de justifier les dépenses en armement auprès de la population. La démarche reposait essentiellement sur des objectifs politiques.

Les choses pourraient toutefois être appelées à changer dans un futur plus ou moins lointain. Le Portugal a développé l'idée de faire d'un document élaboré en 2009 par le ministère de la Défense recensant l'ensemble des organismes et entreprises liés au marché de la défense :

[...] one of the tools for the development of the National Defence Technological and Industrial Base (NDTIB) strategy through which the State intends to reduce distances between the national companies and the European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB). This initiative will allow firms to

be known abroad and will contribute for the modernisation, increasing capacity and competitiveness of the NDTIB (Portugal, 2009)

1.2.4.3 L'Arabie saoudite

Située au Moyen-Orient, l'Arabie saoudite possède un territoire d'un peu plus de deux millions de kilomètres carrés et est peuplée par 26 millions d'habitants. L'économie de ce pays est principalement basée sur la production de pétrole, qui représente 80 % des revenus budgétaires, 45 % du PIB, et 90 % des revenus d'exportations (CIA, 2011).

Le caractère instable de cette région du monde pousse l'Arabie Saoudite à investir massivement dans la défense. Depuis 2007, les dépenses militaires du pays dépassent annuellement les 40 milliards \$ÉUA, ce qui représente, bon an mal an, entre 8 et 11 % du PIB (SIPRI).

L'achat de matériel militaire est devenu, par le biais des offsets, un puissant moyen de diversifier l'économie nationale en vue de créer et de maintenir des emplois sur le territoire. En 1983, un document préparé par le Saudi Economic Offset Committee (SEOC) spécifiait les objectifs recherchés en matière de compensations. L'un de ces objectifs visait expressément : « facilitating the inward transfert of state-of-the-art technology in order to provide increased opportunities for Saudi Arabian managerial and technical personnel in the private sector to develop their expertise and gain access to modern technology (Matthews *in* Brauer et Dunn, 2002 : 195). »

Depuis lors, plusieurs contrats d'armements ont donné lieu à l'émergence d'industries et à la création d'emplois sur le territoire saoudien. Par exemple, la série de contrats baptisée Al Yamamah qui prévoyaient entre autres l'achat de 72 chasseurs Tornado et de 30 appareils d'entraînement Hawk à la Grande-Bretagne a été

l'occasion de mettre sur pied plusieurs co-entreprises parmi lesquelles ont été associés le raffineur de sucre United, le fabricant de produits pharmaceutiques Glaxco, le fabricant d'armes BAE Systems et la pétrolière BP. En février 2011, l'Association des manufacturiers et exportateurs du Québec appréhendait d'ailleurs d'importantes occasions d'affaires se profiler pour ses membres dans le pays :

À la suite des ventes d'armements réalisées par certains pays à l'Arabie Saoudite, ce dernier a institué un programme « Offset » par lequel elle demande à ces pays d'investir en Arabie via l'installation d'industrie de manière à « compenser » ces ventes d'armement. La société Boeing s'apprêtant à signer de très gros contrats de ventes de matériels militaires avec l'Arabie Saoudite, cela aura comme résultat de relancer le programme Offset auquel les entreprises canadiennes pourront d'ailleurs participer (MEQ, 2011).

La diversification de l'économie saoudienne et la création d'emplois locaux sont donc des thèmes prépondérants et demeurent les priorités pour la monarchie au pouvoir, et ce afin de permettre aux jeunes et aux prochaines générations de pouvoir contribuer au développement et à l'essor du pays. À cet égard, les offsets sont et continueront d'être un instrument privilégié pour atteindre ces objectifs.

Ces trois cas offrent un aperçu de la variété des objectifs poursuivis par des politiques d'offsets. Le Brésil, qui veut développer une base industrielle de défense nationale et autonome, est à la recherche de transferts technologiques. Au Portugal, où, de façon générale, la base industrielle n'est pas très performante, on cherche d'abord à pouvoir profiter des meilleurs prix possible sur le marché et à atteindre des objectifs politiques. L'Arabie saoudite considère quant à elle les offsets comme un moyen de diversification économique et de création d'emplois. Évidemment, des objectifs aussi variés se traduisent par des exigences également très diversifiées en retombées de sorte que chaque cas revêt un caractère particulier. Cette capacité d'adaptation de l'offset en explique d'ailleurs la popularité grandissante. La formule peut s'adapter autant à des économies dirigées qu'à des économies de marché, à des

gouvernements interventionnistes autant qu'à des administrations acquises au laissez-faire ; à des politiques industrielles qu'à des mesures plus ponctuelles. On peut donc aisément comprendre pourquoi le Canada s'est rapidement intéressé à la formule.

1.3 Conclusion

Cette discussion théorique autour des concepts d'économie de défense et d'offsets permet de mieux cerner notre objet d'étude, de l'insérer dans son contexte et d'en connaître les fondements. D'une part, l'économie de défense et son marché possèdent une nature particulière, notamment par rapport aux autres marchés économiques. Le besoin auquel ce concept répond, la protection des peuples et des territoires, est aussi singulier que sensible. Adam Smith, grand promoteur des forces du marché s'il en est un, reconnaîtra que la défense nationale nécessite un traitement spécifique hors des mécanismes normaux de la concurrence : « à la vérité, si quelque fabrique particulière était nécessaire à la défense nationale, il pourrait bien ne pas être sage de rester en tout temps dans la dépendance de ses voisins pour l'approvisionnement (Bellais, 1999 : 43) ». Deuxièmement, le marché de la défense est très influencé par les conjonctures dans lesquelles il évolue et en ce sens, le concept ne peut être fixé dans le temps. C'est donc à travers les spécificités et l'évolution de l'économie de défense que pourra être comprise la politique des RIR.

D'autre part, la plupart des pays, dont le Canada, ne sont pas autonomes dans la production de matériel militaire et doivent se tourner vers l'étranger pour satisfaire leurs besoins dans le domaine. Malgré tout, la volonté de faire contribuer les dépenses de la défense au développement économique demeure très grande. C'est dans cette perspective qu'intervient la notion d'offsets ; notion qui est à la base même des RIR et qui permet de mettre en lumière l'esprit de la politique, ses objectifs et son champ d'action.

Maintenant que la table est mise, tournons-nous vers la politique des RIR et l'analyse de ses effets sur la répartition régionale des dépenses militaires au Canada.

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES ET RÉGIONALES (RIR)

Depuis les origines de la Confédération canadienne, la question des régions² et de leurs disparités est une préoccupation récurrente pour le gouvernement fédéral. Différents programmes visant à réduire ces disparités ont été mis en œuvre au fil du temps, mais ce n'est seulement qu'au cours des années 1960 que le développement régional a fait l'objet d'une véritable politique nationale. Étant donné qu'elles représentent une importante part du budget discrétionnaire fédéral, les dépenses effectuées par le ministère de la Défense vont rapidement devenir un des instruments privilégiés pour intervenir en région. Il ne faut pas perdre de vue que c'est Ottawa qui demeure le seul responsable des dépenses militaires au Canada et qu'elles ne sont soumises à aucun cadre juridique. Cette latitude sans égale dans l'aménagement constitutionnel, pour reprendre les termes de France Maltais, offre donc au gouvernement fédéral la possibilité de canaliser les dépenses militaires en fonction de ses propres objectifs (Maltais, 1992 : 46-47).

Afin que les dépenses militaires puissent générer systématiquement une activité économique sur le territoire et que chaque région du pays puisse en bénéficier, les programmes militaires d'une certaine valeur devront répondre, à partir du milieu des années 1980, aux exigences de la politique des retombées industrielles et régionales. Comme leur nom l'indique, les retombées industrielles et régionales poursuivent un double objectif : maximiser les retombées directes et indirectes reliées

² Entendues ici comme étant les Maritimes, le Québec, l'Ontario et l'Ouest.

aux approvisionnements dans le domaine de la défense et faire en sorte que ces retombées soient réparties de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes (Fleurant, 2008). Au cours des trente dernières années, le gouvernement a beaucoup fait évoluer sa vision des RIR et différentes stratégies ont été priorisées. À cet égard, la politique a récemment fait l'objet d'une refonte majeure qui pourrait avoir des conséquences tout aussi majeures tant sur la répartition des retombées de la défense que sur la configuration de l'environnement militaire industriel canadien.

Ce chapitre sera donc consacré à l'étude de la politique des RIR, à sa mécanique et aux différentes visions qui se sont succédé quant à sa mise en œuvre. Pour ce faire, nous examinerons d'abord les étapes d'évolution de la politique qui ont eu cours jusqu'aux années 2000, à savoir l'émergence de l'idée de retombées économiques de la défense dans les années 1970, l'élaboration et la mise en application de la politique en 1986 et les conséquences du cycle ascendant des dépenses militaires pendant les années 1990. La dernière section du chapitre décortiquera les modifications incluses dans la réforme de 2009 en vue d'en expliquer les effets éventuels sur l'économie de défense canadienne.

2.1 Origine et évolution de la politique des retombées industrielle et régionale au Canada : 1975-2000

2.1.1 L'émergence de l'idée de retombées industrielles et régionales : 1975-1985

Les enjeux économiques de la défense se manifestent avec force au tournant des années 1980, mais il faut remonter au début de la décennie 1970 pour en voir les premières émanations. À l'époque, le matériel de l'armée tombe en désuétude et est de moins en moins adapté aux nécessités qu'impose la guerre froide. Face à cette situation, le gouvernement libéral de Pierre Elliot Trudeau s'engage à mettre sur pied

des programmes d'achat d'armements, dont les exigences sont contenues dans le Livre blanc sur la défense de 1971. Les investissements sont somme toute modestes et les engagements prévus dans le document ne se feront véritablement sentir qu'en 1976 avec le coup d'envoi des programmes de chars Léopard et d'avions de reconnaissance Aurora. Comme la base industrielle de défense canadienne n'est pas suffisamment développée pour suffire à la demande, le gouvernement doit entre autres se tourner vers l'étranger pour combler ses besoins. En concordance avec les principes établis au sein du GATT et de l'OTAN, qui autorisent les pays qui transigent avec l'étranger pour des achats militaires d'obtenir des compensations équivalentes aux sommes dépensées, Ottawa exige dans ses accords commerciaux, des retombées qui concernent la sous-traitance, la fourniture de matériel militaire de base et la production sous licence (Maltais, 1992). Essentiellement, la stratégie vise à échanger le contenu économique de ces programmes contre des engagements de la part des fabricants étrangers d'acheter des produits canadiens.

Cette manne de retombées, surtout de nature indirecte, fait rapidement l'envie des entreprises qui souhaitent se les voir attribuer. Cependant, en raison du fait qu'il n'existe pas de protocole régissant la politique d'approvisionnement de matériel militaire, des rivalités entre ministères et une bonne dose de confusion s'installent. La responsabilité de trancher l'attribution des contrats et le lieu des retombées revient alors au cabinet, qui agit en fonction des propositions reçues et des spécialisations régionales. Pour Rod B. Byers, la politisation du processus de répartition des retombées de la défense engendre une série de problèmes qui se : « [...] manifeste[nt] dans le comportement des entrepreneurs principaux, dans les relations interprovinciales et fédérales-provinciales, et dans l'affection par le gouvernement fédéral de ressources compensatoires non liées à la défense (Byers, 1985 : p. 218). »

Au tournant des années 1980, le contexte se prête à une reprise vigoureuse des dépenses militaires partout en Occident. Les États-Unis estiment qu'une croissance

soutenue des budgets militaires débouchant sur une nouvelle ère de développement technologique permettra de créer une pression insoutenable pour l'économie des pays de l'Est. Dans cet esprit, l'OTAN presse le Canada de faire un effort supplémentaire et d'entrer à son tour dans la course aux armements ; une demande à laquelle le pays acquiesce par une augmentation de 105 % de son budget de défense entre 1980 et 1987.

L'accroissement des dépenses militaires canadiennes va paver la voie à une nouvelle manière d'appréhender la politique d'acquisition : « [...] centrée de façon moins exclusive sur l'obtention de compensations économiques de la part des fournisseurs étrangers, pour privilégier, à la demande de l'industrie, une approche plutôt axée vers un accroissement des retombées économiques directes au pays (Bélanger et Maltais, 1994 : p.7). » Cette nouvelle approche coïncide avec la mise en marche du programme des F-18³ et l'ouverture ultérieure des soumissions du renouvellement des frégates destinées à la Marine. Dans un contexte où les luttes régionales s'intensifient, la question de la répartition des retombées apparaît comme l'enjeu central de l'attribution des contrats de chasseurs pour le Québec et l'Ontario, les deux pôles industriels du pays. Finalement, l'octroi des deux tiers des contrats à des entreprises de l'Ontario suscitera un fort mécontentement au Québec et sera perçu comme une injustice, voire comme une provocation par les milieux politiques et économiques de la province (Bélanger et Maltais, 1994). C'est à la suite de cet épisode que le Québec commence à réclamer sa « juste part » des retombées économiques de la défense.

³ Il faut préciser que l'attribution du contrat des F-18 ne s'est pas faite sans heurts. Au fil d'arrivée, deux soumissionnaires étaient en liste : Mc Donnell Douglas (F-18) et General Dynamics (F-16). Les deux firmes vont entreprendre de vastes campagnes publicitaires dans le but de vanter leur produit et la valeur des compensations accordées. General Dynamics fera une campagne pour le moins tapageuse, que certains diront trompeuse, pour mettre de l'avant les juteuses retombées pour le Québec. Le premier ministre du Québec, René Lévesque, sera favorable au F-16, puisqu'il juge le contenu québécois plus élevé. Mc Donnell Douglas va finalement remporter l'offre.

Pour remédier à la situation et éviter que la grogne ne se propage aux autres régions canadiennes lors de l'attribution des contrats des frégates, le gouvernement fait un pas de plus dans son intention d'encadrer la répartition des retombées et trace les lignes d'un programme qui puisse bénéficier à chacune des régions du pays, même celles qui n'ont aucune expertise à faire valoir. Ainsi, les Maritimes, en raison de leur importante base industrielle navale, héritent de la maîtrise d'œuvre du projet via la Saint-John Shipbuilding Ltd. Le chantier pourra ainsi compter sur des investissements qui lui assureront une viabilité à long terme. La région de l'Ouest se voit attribuer l'implantation d'une nouvelle usine d'ordinateurs, tandis qu'en Ontario, les retombées promises sont dirigées vers ses industries les plus réputées et servent à leur modernisation (Bélanger et Maltais, 1994). Quant au Québec, qui s'était fait promettre par Ottawa d'être compensé de la défaite des F-18, il se retrouve une fois de plus déçu. Il est vrai que sur papier, la répartition des activités avantagerait la province québécoise face aux Maritimes et à l'Ontario, mais on aurait voulu mettre la main sur les volets les plus lucratifs et les plus générateurs d'emplois du programme comme la maîtrise d'œuvre du projet (trois grands chantiers navals sont alors en opération dans la province : Vickers, Davie et MIL Sorel) et la conception du prototype. Quoi qu'il en soit, Yves Bélanger et France Maltais en arrivent à la conclusion que : « le résultat final [du programme des frégates] débouchera sur un programme aux retombées moins volumineuses sans doute, mais nettement mieux senties sur le plan régional (Bélanger et Maltais, 1994 : 8). »

Cette première phase des retombées des dépenses militaires au Canada en sera donc une d'apprentissage, marquée par la politisation des décisions et surtout dominée par la logique des retombées indirectes. Comme le signale Aude-Emmanuelle Fleurant : « les retombées étaient donc utilisées d'une manière *ad hoc*, sans planification et sans stratégie d'ensemble qui aurait permis de les appliquer avec cohérence (Fleurant, 2010 : 31). » Les façons de faire feront d'ailleurs l'objet de plusieurs critiques, dont celles du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen

des programmes d'approvisionnement du gouvernement (comité Nielsen, 1985), lequel conclura dans son rapport que : « [...] les attentes du gouvernement étaient en général peu réalistes et mal orientées et qu'on avait même parfois grandement exagéré l'éventuelle contribution des achats publics pour stimuler l'activité économique au Canada (Canada, 1992). » Dans ces conditions, il devenait impératif de revoir la manière de procéder et c'est dans cette perspective que les conservateurs de Brian Mulroney vont concevoir une nouvelle politique en vue d'encadrer plus systématiquement les actions du gouvernement en matière de compensations et de répartition régionale.

2.1.2 L'élaboration et la mise en application de la politique des retombées industrielles et régionales : 1986

Élue en 1984, l'administration conservatrice va confirmer la volonté du Canada de répartir régionalement les retombées des programmes militaires et d'utiliser ces programmes comme outil de promotion de la politique économique fédérale. Pour ce faire, le gouvernement va élaborer en 1985 et mettre en application dès 1986 une nouvelle politique, celle des « grands projets de l'État » qui sera connue ultérieurement comme la « politique des retombées industrielles et régionales ». Cette politique s'appliquera à tous les programmes d'achat de plus de 100 millions de dollars - les projets d'acquisition d'armements sont expressément visés – et aura pour effet de les contraindre à répondre à des exigences concernant : « [...] le niveau des retombées directes et indirectes du projet, sa distribution régionale, le développement technologique et l'effort consenti au soutien des petites entreprises (Bélanger et Maltais, 1994 : 12). » Précisément, il s'agit de recentrer le programme de retombées de manière à obtenir des gains plus directs pour l'économie canadienne, de favoriser les entreprises canadiennes ou les filiales canadiennes de firmes étrangères et d'exiger que des firmes locales soient associées comme partenaires de projet lors de la sélection de firmes étrangères. L'idée est de conjuguer l'augmentation des dépenses

militaires au développement et à la consolidation d'une base industrielle de défense nationale (Fleurant, 2010).

À partir de la mise en application de la politique, une soumission présentée par une entreprise lors de la période de compétition devra obligatoirement inclure un plan détaillé de RIR. Le projet est alors évalué selon cinq critères ; critères qui ont été rassemblés dans un tableau préparé par Fleurant (2010) à partir de documents gouvernementaux:

Tableau 2.1: Principaux critères d'évaluation des retombées industrielles

1. Contenu canadien : la proposition de retombées soumise par une entreprise doit solliciter le plus possible la participation d'entreprises canadiennes;
2. Causalité : les activités de RIR proposées par un soumissionnaire doivent être en lien avec le contrat attribué;
3. Facteurs d'accroissement du développement : les RIR doivent contribuer à la croissance des entreprises canadiennes qui en seront bénéficiaires;
4. Synchronisation : de la manière la plus simple possible, ce critère réfère à la durée des RIR, en fonction de la durée du contrat;
5. Parties admissibles : ce critère désigne les entreprises qui sont parties au contrat, c'est-à-dire qui sont identifiées par le maître d'œuvre comme partenaires au contrat (exclue les sous-traitants).

Source : Aude-Emmanuelle Fleurant (2010).

La démarche des conservateurs visait ainsi à institutionnaliser et à rendre plus transparent le processus de répartition des retombées tout en faisant en sorte que l'économie canadienne puisse capter la totalité des sommes investies dans l'achat de matériel de défense. Le tableau 2.2 rend compte de certains programmes militaires de plus de 100 millions de dollars qui ont été mis en œuvre sous les conservateurs et de leur répartition régionale.

Tableau 2.2: Quelques grands programmes d'acquisition de matériels du ministère de la Défense et leurs engagements sur le plan régional (en millions de dollars)

Programmes	Date d'attribution	Coût global du programme	Engagements régionaux			
			Atl.	Qué.	Ont.	Ouest
Frégates	1983	9 050	1 584	1 338	662	106
Syst. alerte du Nord	1985	1 083	11	10	320	490
TRUMP	1986	1 805	10	344	508	34
Véhicules lourds	1988	365	15	29	255	1
Véhicules blindés légers	1989	156	30	n/d	n/d	30
Syst. tactique de contrôle et de communication	1992	1 899	28	45	161	911

Source : Bélanger et Maltais (1994).

Malgré les bonnes intentions du gouvernement, la nouvelle politique ne sera pas à l'abri des critiques, bien au contraire. D'une part, le Vérificateur général du Canada, dans son rapport de 1992, désapprouvera de manière cinglante le système des RIR, qu'il jugera onéreux, inefficace, contradictoire dans ses objectifs et décevant en termes de bénéfices directs :

Nous avons trouvé que les coûts découlant [des initiatives économiques de six projets étudiés] étaient élevés, sans compter que celles-ci n'avaient généralement pas donné lieu à de nouvelles activités industrielles durables et concurrentielles sur le marché intérieur et extérieur comme l'exige la politique gouvernementale actuelle (Canada, 1992).

D'autre part, au sein même du cabinet conservateur, la répartition des RIR issues des programmes militaires ne fera pas l'unanimité. L'épisode de l'attribution en 1992 du contrat d'intégration des systèmes de l'hélicoptère EH-101 à la firme montréalaise Paramax, qui sera annulé avec le retour au pouvoir des libéraux, sera probant à cet égard. Prenant prétexte des tractations liées à l'attribution de ce contrat, Marcel Masse, ministre conservateur de la Défense, se fera le porte-étendard de la « juste part » du Québec et dénoncera l'iniquité de traitement de la province en matière de retombées par son ministère :

Le total des dépenses de mon ministère au Québec, y compris les équipements, indique-t-il, est de l'ordre de 20 % alors que la population est de 26 %. Pire, sur une base per capita, le Québec ne vient qu'au septième rang des provinces et territoires quant au partage des retombées de la Défense (Noreau, 1992 : A10).

Lors de la séance d'ouverture d'un symposium organisé par la section québécoise du Bureau fédéral de développement à l'intention des fournisseurs militaires du Québec, le ministre ira jusqu'à remettre en doute la pertinence de la politique des retombées industrielles et régionales : « la question se pose donc de savoir si, dans un monde où la concurrence devient de plus en plus féroce, il ne vaudrait pas mieux, pour notre pays et pour notre industrie, jouer la carte de la concentration de compétences plutôt que celle de la dispersion des installations (Masse, 1992) . »

Pour résumer, l'étape de mise en œuvre de la politique des RIR permettra d'encadrer la dynamique régionale des activités économiques de la défense et de l'appuyer sur l'obtention de retombées directes en vue de développer une base

industrielle de défense proprement canadienne. La gestion des RIR ainsi que les résultats qui en découleront seront toutefois sujets à d'importantes critiques qui trouveront échos dans l'opposition officielle à la Chambre des communes. Profitant de l'évolution du contexte international et prenant appui sur l'état fragile des finances publiques, les libéraux de Jean Chrétien vont proposer un réalignement majeur des politiques de défense pendant la campagne électorale de 1993.

2.1.3 La politique des RIR face au cycle descendant des dépenses militaires canadiennes dans les années 1990

Nous l'avons vu au premier chapitre, la fin de la guerre froide et la crise des finances publiques du début des années 1990 conduisent les gouvernements à reconsidérer les nécessités de la défense. Au Canada, la crise des finances publiques se traduit par une dynamique d'austérité budgétaire qui se répercute directement sur les fonds alloués à la Défense, alors un des postes budgétaires les plus importants. La stratégie du gouvernement, dont l'esprit se retrouvera dans le *Livre blanc sur la défense de 1994*, va principalement être axée autour d'une réforme du processus d'acquisition de la défense dont la pierre angulaire sera de prioriser l'achat de technologies existantes. Le but visé est aussi simple que clair : contrôler les coûts. Sur le plan des RIR, le message envoyé est cependant contradictoire. D'un côté, on réduit grandement les attentes en matière de retombées industrielles et régionales, mais de l'autre, l'idée d'utiliser les dépenses militaires comme instrument de politique industrielle demeure centrale.

Dès son entrée en poste en 1993, l'administration libérale se pose en rupture avec l'idée des conservateurs de développer un complexe militaro-industriel canadien soutenu à grands frais par d'importants programmes d'acquisition et dont les retombées bénéficient à toutes les régions du pays. La rationalisation des dépenses militaires passe par une révision des processus d'acquisition militaire et

l'harmonisation des méthodes d'achat du MDN avec celles des marchés commerciaux. Un ensemble de mesures seront mises en œuvre⁴; mesures parmi lesquelles l'instauration de la politique « d'achats de produits commerciaux déjà existants » (ou COTS en anglais pour *Commercial off the shelf*) aura certainement le plus de répercussions pour les RIR. Cette politique vise à prioriser l'acquisition de produits commercialisés via trois types de processus : 1) l'achat de systèmes complets déjà assemblés, une formule qui a l'effet de diminuer considérablement les attentes en matière de retombées directes et régionales, 2) la production sous licence, dont l'avantage principal est d'éliminer les frais liés à la recherche et au développement tout en permettant l'obtention de retombées intéressantes pour la BID et 3) une formule d'acquisition mixte qui allie l'achat de coquilles et de plateformes auprès de fournisseurs étrangers et l'achat des systèmes et composants principaux à des entreprises canadiennes (Fleurant, 2010). Cette dernière est certainement la formule la plus profitable en termes de RIR, mais possède toutefois l'inconvénient de faire grimper les coûts en recherche et développement.

Il est vrai que pendant le premier mandat Chrétien, les dépenses de défense vont connaître une chute marquée, - 21,3 % entre 1993 et 1997 (SIPRI), ce qui va se traduire par des pertes d'emplois, des fermetures d'usines et la reconversion de certaines entreprises vers des activités civiles. Cependant, en raison du fait qu'elles représentent la plus grande portion des dépenses discrétionnaires du gouvernement, les dépenses d'acquisition en défense continuent de constituer un instrument d'intervention en régions très attrayant. Céline Métivier notera en 1998 que malgré les changements annoncés « [...] plusieurs éléments de l'ancien cadre ont été maintenus (politique de retombées), renforcés (politique d'exportation) et même intégrés à de nouveaux programmes (orientations du PPIMD transférées au PTC⁵) (Métivier, 1998 : 77). » Toujours selon les observations de Métivier, c'est la politique

⁴Pour l'ensemble des mesures, voir Fleurant, 2010 : 34-36.

⁵Programme de productivité de l'industrie de matériel de défense et Partenariat Technologique Canada.

des retombées industrielles et régionales des grands projets de l'État qui sera le moins affectée par les nouvelles orientations militaires du gouvernement. Le *Livre blanc sur la défense de 1994* s'adressait d'ailleurs en ce sens aux industriels du domaine militaire : « dans un contexte de réduction des budgets d'équipement et de R&D et alors que l'on privilégie les achats de technologie existante, le défi sera de maintenir et d'améliorer les retombées industrielles des dépenses militaires encore inscrites au programme (Canada, 1994 : 45). » Plus que jamais, la politique des RIR fera office de politique industrielle au Canada. À titre d'exemple, les entreprises Cormorant et Eurocopter se livreront une bataille bien sentie pendant l'année 1997 pour l'obtention d'un contrat de construction de quinze hélicoptères de recherche et sauvetage dédiés aux Forces canadiennes. Finalement, Cormorant, qui sera appuyé par l'Association québécoise de l'aérospatiale, remportera l'appel d'offres en promettant pas moins de 600 millions de dollars de retombées pour les entreprises canadiennes, dont la majeure partie, dans ce cas, se retrouve au Québec (Métivier, 1998).

Le cycle baissier des dépenses militaires qu'est celui des années 1990 va nécessairement affecter le volume d'achat de défense du gouvernement. Cependant, la politique des RIR continue d'exercer un rôle prépondérant dans l'attribution des contrats pour les achats qui seront effectués. Ainsi, malgré des intentions bien arrêtées de mettre un frein aux coûteux programmes d'acquisition militaire, ils demeureront au cœur de la stratégie de développement régional du gouvernement fédéral et continueront de l'être.

2.1.4 La décennie 2000 et la réforme de la politique des RIR

Depuis le début du siècle, le Canada est de retour sur la pente ascendante du cycle des dépenses militaires. Évidemment, la participation à la guerre d'Afghanistan a effectué une pression à la hausse sur les dépenses à partir de 2001 et continuera de le faire au moins jusqu'au retrait complet de l'armée planifié pour 2011. Surtout, dès

leur entrée en fonction en 2006, les conservateurs de Stephen Harper se sont engagés à investir des sommes considérables dans la modernisation des Forces canadiennes. Prévue pour une durée de vingt ans, la stratégie *Le Canada d'abord* mise sur l'investissement de 490 milliards de dollars, dont une partie importante sera consacrée au renouvellement des équipements et à l'armement. Dans le document, on y affirme que « *Le Canada d'abord* représente un investissement important dans les secteurs canadiens de l'industrie, de la connaissance et de la technologie, ce qui rapportera des dividendes considérables dans toutes les régions du pays (Canada, 2008 : 20). »

La relance des dépenses militaires et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie de défense s'accompagnent depuis 2009 d'une importante réforme de la politique des RIR. Le gouvernement souhaite par là mettre de l'avant une approche plus souple en matière de retombées ; approche fondée sur « l'amélioration [du] mode d'acquisition des nouveaux équipements de façon à se montrer plus transparent et à engager l'industrie plus tôt dans le processus » ainsi que sur « la révision [des] politiques actuelles de retombées industrielles dans le but d'inciter l'industrie à investir à long terme au Canada (Canada, 2008 : 20). » De façon concrète et à terme, cette réforme pourrait affecter l'aspect régional de la politique au profit d'une base industrielle de défense moins dispersée sur le territoire, mais mieux intégrée à l'environnement entrepreneurial militaire mondial et par conséquent, plus stable et durable.

Amorcée en 2009, la réforme implique sept modifications, échelonnées sur trois phases. Cinq de ces modifications sont déjà effectives. Essentiellement, l'esprit des changements vise à insuffler de la flexibilité et de la souplesse dans le processus de mise en œuvre des RIR, à rendre l'environnement industriel de défense canadien et ses entreprises plus attrayants pour les grands donneurs d'ordre internationaux ainsi qu'à encourager de façon plus systématique la recherche et le développement au pays. Voici en détail la teneur de ses modifications pour chacun des volets (Canada, 2011).

PHASE I

1) Abaissement de la proportion des engagements en retombées industrielles et régionales intégrées à la soumission de 60 % à 30 %. Un total de 100 % en retombées industrielles et régionales doit tout de même être atteint à la conclusion du programme.

Selon les règles qui étaient en vigueur avant 2009, les entrepreneurs soumissionnaires étaient tenus de fournir, à la date de clôture des soumissions, un plan détaillé des activités de RIR pour une valeur équivalant à 60 % du total de la soumission. Une fois sélectionné, l'entrepreneur planifiait la dernière tranche de 40 % des RIR à réaliser pour la période du contrat. Trouvant cette façon de faire contraignante et rigide, les intervenants du milieu ont fait valoir que l'obligation de fournir des informations aussi détaillées lors du processus de soumission avait pour effet d'empêcher de prendre des engagements plus stratégiques et plus avantageux pour les régions et les PME canadiennes. C'est en ce sens que le processus a été remanié de façon à diminuer les exigences lors de la remise de la soumission et à étendre la période de planification. La nouvelle façon de faire prévoit trois étapes, selon lesquelles : 1) à la date de clôture des soumissions, les entreprises intéressées sont tenues de présenter une proposition de RIR dans laquelle sont précisées au moins 30 % des activités prévues, 2) dans l'année qui suit l'attribution du contrat, l'entreprise retenue doit présenter un plan équivalent à au moins un autre 30 % de la valeur des RIR recherchées et 3) dans les trois années suivant la conclusion du marché, l'entreprise précise la dernière partie des activités de RIR, c'est-à-dire une valeur d'au plus 40 % du marché. De la même façon qu'avant cette modification, une entreprise n'étant pas en mesure de présenter un plan détaillé pour la première étape est exclue d'emblée. Le défaut de présenter les deuxième et troisième étapes dans les délais prescrits est maintenant sanctionné par la retenue d'un paiement d'étape inscrit au contrat.

2) Soutien à la création de consortiums publics-privés par un effet multiplicateur.

La mesure vise à favoriser les investissements pour la mise sur pied de consortiums tripartites industrie-gouvernement-université par un assouplissement des règles déjà en vigueur. Chacun de ces acteurs ayant une expertise à faire valoir, le gouvernement cherche par cette disposition à faciliter leur collaboration dans l'objectif d'en faire des partenaires de premier plan pour la recherche et le développement de technologies de prochaine génération dans les secteurs liés à la défense. Pour ce faire, les consortiums peuvent désormais bénéficier d'une exemption de charges en RIR équivalent à cinq fois le montant total des investissements monétaires effectué par l'entrepreneur principal et ses partenaires canadiens. Sont admissibles les consortiums qui peuvent compter sur la participation d'un entrepreneur principal ayant une obligation en matière de RIR, d'au moins un participant du secteur privé du Canada et d'au moins un établissement d'enseignement postsecondaire ou d'enseignement de recherche du secteur public.

PHASE II

3) Reconnaissance accrue de la participation aux chaînes de valeur mondiale (CVM).

Prenant conscience que les fabricants d'équipement d'origine (FEO ou *OEM* en anglais pour *Original Equipment Manufacturer*) misent de plus en plus sur des réseaux mondiaux de partenaires et de fournisseurs dans leur production de biens et de services de défense, le gouvernement cherche à pousser les grands fabricants internationaux à intégrer davantage l'industrie canadienne à ces chaînes de valeur mondiale. Pour ce faire, le gouvernement, via Industrie Canada, s'engage à reconnaître le travail accompli par des firmes canadiennes sur d'autres plateformes que celles concernées par un marché. Le travail canadien effectué sur ces plateformes pourra alors être considéré au titre des exigences « de RIR directes et de la CVM »

pour un grand fabricant. Concrètement, cela signifie que : « [...] l'entrepreneur principal pourra satisfaire à une partie ou la totalité d'une exigence de travail directe/CVM en se prévalant de l'option de la « chaîne de valeur mondiale » pourvu que le travail de CVM soit considéré comme ayant une valeur équivalente au travail direct (Canada, 2008). »

Pour être reconnue à ce titre, une plateforme nécessite un potentiel de marché égal à la plateforme ou au système acquis par le Canada et doit répondre à une série de critères qui en font une valeur stratégique pour les entreprises canadiennes. Par exemple, une telle plateforme devra permettre d'offrir d'importantes possibilités d'avancement technologique, de croissance en matière d'intégration de système, de participation des petites et moyennes entreprises, en plus de possibilités d'acquisition/soutien en service de grande envergure et durables. Le type de plateforme admissible devra au surplus avoir diverses étapes dans la chaîne d'approvisionnement mondiales et être relié par des réseaux de production complexes composés d'entreprises partenaires.

4) Reconnaissance de plans stratégiques pour les FEO ayant des obligations de plus d'un milliard de dollars en matière de RIR

Dans sa forme originale, l'approche en matière de RIR obligeait un entrepreneur à planifier ses activités de RIR projet par projet, nonobstant la quantité et valeur des projets auxquelles cet entrepreneur pouvait être relié. Par souci de flexibilité, mais surtout pour permettre aux firmes d'élaborer des stratégies de plus grande échelle, les entreprises qui le désirent peuvent désormais regrouper leurs obligations de RIR émanant de divers projets, pour autant que leur valeur soit supérieure à un milliard de dollars.

Si les plans stratégiques doivent d'emblée respecter les critères réguliers d'admissibilité, notamment en ce qui concerne les échéanciers, les activités de RIR regroupées sont évaluées en fonction d'un plus large ensemble de facteurs de qualité, comme la valeur élevée (plus de 100 millions \$), l'incidence à long terme, le soutien de la R-D, le premier achat de technologies canadiennes novatrices, le caractère unique au Canada, le leadership du marché, le mandat mondial de produits, la chaîne de valeur mondiale, etc.

PHASE III

La dernière phase de modifications touche trois aspects, dont seul le dernier n'est pas encore en vigueur au moment d'écrire ces lignes.

5) Autorisation de la mise en banque de transactions (crédits) de RIR

La mise en banque de transactions de RIR, qui avait toujours été proscrite au Canada, consiste en « [...] l'accumulation de crédits avant la période de réalisation des RIR, ou l'accumulation de crédits excédant l'obligation totale (Canada, 2008). » Dans le premier cas, l'idée est d'encourager les entrepreneurs à faire affaire avec les industries canadiennes et ce, même sans la conclusion d'un marché préalable avec le gouvernement. Le second cas permet l'accumulation de crédits de RIR au-delà de ce qui a été déterminé dans un accord. De cette façon, on reconnaît que les cycles d'acquisitions du gouvernement peuvent être déphasés par rapport aux possibilités d'affaires des entreprises étrangères en offrant plus de flexibilité en regard d'éventuelles opportunités.

La mise en banque des activités de RIR est cependant limitée. En ce qui concerne l'accumulation avant la période de réalisation des RIR, l'entrepreneur sélectionné peut demander qu'une portion équivalente à un maximum de 15 % (la

moitié de l'exigence minimum prévue lors de la clôture des soumissions de la valeur totale du contrat) soit mise en banque. Pour les transactions excédentaires, un entrepreneur ne peut cumuler des crédits représentant au plus 10 % de la valeur du projet jusqu'à concurrence de 100 millions de dollars. Ces crédits sont alors consignés pour un potentiel projet futur.

6- Enrichir la liste des technologies prioritaires

Ce volet de la réforme consiste à d'abord faire bénéficier le ministère de la Défense nationale des priorités gouvernementales sur le plan technologique. Pour ce faire, Industrie Canada a instauré la *Liste améliorée des technologies prioritaires*, laquelle renferme les technologies émergentes et transformatives dont le MDN a besoin à long terme. Les entrepreneurs principaux doivent dorénavant s'engager à ce qu'au moins 5 % de la valeur de leurs activités de RIR soit affectée à des éléments associés à la liste. Tous les autres critères inhérents à la politique des RIR sont à respecter et, autant que possible, les industries nationales doivent être avantagées dans la recherche des technologies à prioriser.

7- Accroître la recherche et le développement dans les entreprises

Cet aspect des modifications est le seul qui ne soit pas encore appliqué, mais essentiellement, l'idée est d'accroître, par des moyens qui restent à déterminer, les activités de recherche et développement dans les PME canadiennes. Il s'agira de stimuler les investissements des grands fabricants dans une recherche et développement proprement canadienne et prioritairement militaire.

Bien qu'il soit encore très tôt pour juger de ses effets, la refonte de la politique des RIR et les sept changements qu'elle implique visent à rendre l'environnement industriel plus attractif pour les firmes militaires étrangères de façon à permettre le

développement et la consolidation de la base industrielle de défense canadienne. Ce n'est donc pas un hasard si c'est l'aspect industriel de la politique qui est privilégié au détriment de l'aspect régional. Explicitement, cela pourrait signifier un renversement du fardeau des retombées économiques liées aux achats militaires des firmes étrangères aux entreprises canadiennes. En effet, en regard de la nouvelle donne, ces dernières devront démontrer qu'elles ne cherchent pas uniquement à obtenir des contrats dans l'optique de faire un passage rapide et payant et en ce sens, devront démontrer qu'elles ont l'intérêt de s'intégrer dans l'environnement entrepreneurial militaire dans une perspective de long terme.

2.1.4.1 Les entreprises de défense et la réforme des RIR

Comment les entreprises de défense, et particulièrement les plus grandes – les OEM – ont-elles accueilli la refonte de la politique des RIR sachant que ce sont ces mêmes entreprises qui ont réclamé ces modifications aux règles établies ?

Dans un communiqué qui a immédiatement suivi l'annonce des changements par le ministre de l'Industrie, le président et chef de la direction de l'Association des industries aérospatiales du Canada (AIAC), Claude Lajeunesse, félicitait le gouvernement Harper pour son action :

Cette annonce marque un pas important vers l'optimisation de l'impact des RIR. Ces améliorations contribueront à faire passer l'industrie canadienne du modèle traditionnel de « fournisseurs locaux » à celui « d'acteurs mondiaux » dans la chaîne de valeur mondiale. Elles renforcent aussi les efforts de l'industrie au sein de l'initiative des futures grandes plateformes en mettant l'accent sur les technologies d'avenir et en ouvrant des portes pour que nos fournisseurs puissent saisir des occasions à l'échelle de la planète, obtenir de nouveaux mandats de produits mondiaux et participer activement aux projets conjoints de R. et D. et de démonstration technologique (Lajeunesse *dans* Canadian NewsWire, 2009).

De son côté, l'Association des industries canadiennes de défense et de sécurité (AICDS), qui a été appelée à conseiller le gouvernement fédéral sur la « [...] manière dont [il] pourrait obtenir l'équipement requis par les Forces canadiennes et optimiser le rendement économique de ses investissements (AICDS, 2009 : v) », a émis ses recommandations en décembre 2009. Celles-ci tournaient essentiellement autour de trois axes d'intervention, à savoir : 1) l'établissement d'une politique industrielle de défense, 2) une amélioration des pratiques et des processus d'approvisionnement en défense orientée sur l'achat de contenu canadien et 3) la mise en place d'un seul point de responsabilité ministérielle en matière d'équipement et d'infrastructure industrielle de défense. Ainsi, par l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique industrielle de défense, les industriels de la défense souhaitaient notamment pouvoir utiliser les RIR de manière à attirer les fournisseurs étrangers, favoriser la formation de groupe industriel, incorporer l'industrie canadienne dans les chaînes d'approvisionnement mondial, etc. Certes, le gouvernement n'aura pas consenti à chacune des recommandations contenues dans le document de 2009, mais les modifications apportées à la politique ont nettement été en ce sens.

En clair, nous pouvons conclure que, de façon assez générale, la refonte des RIR a été accueillie favorablement par les acteurs du milieu.

2.2 Conclusion

Entre les années 1970 et le tournant du siècle, la politique de retombées industrielles et régionales a passablement louvoyé, pour reprendre les termes d'Yves Bélanger (2009), passant d'un ensemble de mesures officieuses débouchant sur l'obtention de retombées indirectes, à une politique officielle visant le développement d'une base industrielle de défense nationale pour ensuite s'orienter sur l'achat de produits déjà commercialisés. Malgré ces transformations, l'objectif des RIR n'a pas

changé : permettre à l'économie canadienne de capter une portion des fonds alloués aux achats militaires de manière à créer du développement économique pour l'ensemble des régions du pays. Au fil du temps, cet aspect régional a cependant essuyé de nombreuses critiques, tant du point de vue de l'efficacité que des coûts engendrés.

La réforme des RIR entamée en 2009 par le gouvernement conservateur pourrait modifier l'esprit de la politique et affaiblir sa dimension régionale. La nouvelle approche se fonde sur la création d'un environnement économique militaire plus favorable aux entreprises de défense que l'on souhaite attirer de manière durable au sein d'une base industrielle canadienne spécialisée et intégrée au marché mondial. Il s'agit en quelque sorte d'un retour aux valeurs mises de l'avant par le gouvernement Mulroney, qui cherchait à appuyer la politique industrielle sur les programmes militaires, moins, bien sûr, les contenus régionaux qui demeuraient très chers aux conservateurs de l'époque.

Les conséquences de cette réforme pourraient être considérables. En laissant tomber un élément clé de la politique, c'est un outil de développement qui est laissé de côté. Dans ce contexte, comment évoluera la répartition régionale des dépenses militaires ? Comment les entreprises canadiennes, et plus particulièrement les entreprises québécoises, seront en mesure de se qualifier dans ce nouveau cadre ? L'analyse empirique du phénomène de répartition au cours des trente dernières années permettra d'y voir plus clair.

CHAPITRE III

LES RIR, LA DYNAMIQUE RÉGIONALE AU CANADA ET LA PART DU QUÉBEC : RÉTROSPECTIVE ET PROSPECTIVE

Maintenant que la politique des RIR et ses différentes phases de mise en œuvre ont été examinées, la suite du travail consistera à analyser concrètement l'incidence de cette politique sur la répartition régionale des activités économiques de la défense au Canada. Comme prévu, une attention particulière sera portée au cas du Québec, une province pour laquelle les RIR ont de tout temps représenté un enjeu majeur et qui pourrait être très affectée par les derniers changements.

Le chapitre est organisé en quatre sections. La première servira à tracer le portrait de l'environnement militaire industriel canadien et du marché québécois dans le contexte nord-américain. De là, une mise au point sera faite quant aux manières d'approcher d'une perspective canadienne l'économie de défense. Nous poursuivrons ensuite avec une discussion autour d'éléments pouvant avoir une incidence sur les stratégies adoptées par le gouvernement fédéral en matière de répartition régionale des activités économiques de la défense. Dans un troisième temps, une analyse graphique et statistique sur trente ans, soit de 1979 à 2009, permettra de mettre en lumière et de comprendre les tendances de répartition. Enfin, et à partir de tout ce qui aura été exposé, il sera possible de mieux situer le cas québécois et d'émettre certaines hypothèses sur le futur partage des contrats de défense et la part qui pourrait être dévolue à la province dans le nouveau contexte des RIR.

3.1 L'environnement industriel au Canada et la dynamique du marché au Québec dans le contexte nord-américain

3.1.1 L'environnement industriel-militaire au Canada : une nécessaire perspective nord-américaine

Malgré le fait que son budget de la défense le classe sixième parmi les membres de l'OTAN, le Canada compte, il en a déjà été question, sur une base industrielle de défense qui se situe quelque part entre les pays qui produisent des systèmes importants, mais incomplets et les pays à industries spécialisées. Le Canada fabrique des systèmes importants comme des blindés légers et des coques de navires, mais les usines présentes sur le territoire concentrent surtout leur expertise dans les composantes et les sous-ensembles spécialisés comme les trains d'atterrissage et les munitions. Ces usines possèdent en outre une bonne expertise dans l'entretien des systèmes existants.

Ce sont des faits difficilement contestables, le Canada possède un immense territoire, mais ne dispose pas et n'a jamais disposé des ressources nécessaires pour assumer seul sa défense et il n'existe pas d'industrie nationale capable de concevoir et de produire l'ensemble des équipements dont ont besoin les forces armées. Pour compenser, le gouvernement canadien a tôt fait de miser sur un rapprochement avec les États-Unis, lequel s'est traduit par la signature de traités visant à assurer une défense commune du territoire nord-américain ainsi qu'à permettre une intégration des systèmes de fabrication de matériel militaire.⁶ Avec 5000 à 6000 transactions effectuées chaque année avec les diverses institutions militaires des États-Unis, il est

⁶ Parmi les principaux accords ayant mené à l'intégration des marchés, notons 1) l'accord sur le partage de production (DPSA, 1956) qui a permis l'intégration de l'approvisionnement et la distribution de biens militaires par l'instauration d'un libre-échange sectoriel pour les industries de défense, 2) l'accord sur le développement de défense (DDSA, 1963), qui autorise les entreprises canadiennes à soumissionner aux mêmes conditions que les firmes américaines pour des contrats de développement octroyés par le département de la Défense et 3) le North American Defense Industrial Base Organization (NADIBO, 1987), une organisation dont le mandat est d'assurer une planification et une coordination centralisée des ressources communes.

reconnu et acquis que les entreprises actives sur le marché canadien soient intégrées à une base industrielle continentale.

Si l'intégration et la continentalisation des industries de défense ont permis l'essor des activités militaires industrielles au Canada, et ce en raison de l'énorme potentiel d'exportation que représente le marché américain, les États-Unis ont pu, en revanche, exercer un ascendant considérable sur le marché canadien. D'une part, Ottawa transige beaucoup avec les firmes américaines : entre 2007-2008 et 2009-2010, la plupart des 1,6 milliard de dollars dépensés annuellement pour l'achat de biens militaires à l'étranger ont concerné des entreprises américaines. D'autre part, et comme en témoigne la liste des 50 compagnies militaires en importance au Canada publiée par la *Canadian Defence Review* (2011), la majorité des plus grandes entreprises installées au pays sont originaires des États-Unis. Ainsi, le niveau d'interpénétration entre les deux marchés est tel qu'il peut être difficile de démarquer franchement les industries de défense canadiennes et américaines.

Il est également difficile de dresser un portrait juste et exhaustif du marché canadien de la défense et de ses industries. D'après les données les plus récentes, le marché de la défense était, en 2007, composé de plus de 1 500 entreprises, embauchait 73 750 personnes et représentait 7,6 milliards de dollars en ventes (Statistique Canada, 2009). Les activités de ces entreprises sont diversifiées et touchent l'ensemble des secteurs de la défense : l'aérospatiale, le C5SIRTA,⁷ le matériel de transport, la construction navale, ainsi que les armes, munitions et soutien au soldat. Parmi les 100 firmes militaires les plus importantes de la planète, 20 d'entre elles sont installées au pays.⁸ Notons à cet égard les Lockheed Martin (É-U – 1^{er} rang mondial), BAE Systems (G-B – 2^e), General Dynamics (É-U- 5^e), Raytheon

⁷ C5SIRTA : commandement, contrôle, communication, computer (informatique), combat systems (systèmes de combat), intelligence (renseignement), reconnaissance, target acquisition (identification d'objectifs).

⁸ Selon le classement effectué par le SIPRI (2009).

(É-U – 6°), EADS (Fr, All – 7°), Finmeccanica (It – 8°), L-3 Communications (É-U – 9°), Thales (Fr, G-B – 11°), sans oublier la seule canadienne présente dans ce palmarès, CAE (87°).

3.1.2 Le marché québécois et la base industrielle défense du Québec dans l'espace canadien

Quant à lui, le marché québécois de la défense est constitué d'une douzaine d'entreprises clés auxquelles se rattachent de 300 à 500 entreprises de sous-traitance et de fabrication de composantes liées à tous les métiers militaires. Au total, ces entreprises emploient environ 12 000 personnes. De ces douze leaders, neuf sont de propriété étrangère, dont huit appartiennent à des intérêts américains (Bélanger, 2009).

La principale niche du Québec en matière de défense est l'aérospatiale et a pour chef de file le fabricant de simulateurs de vol CAE. L'entreprise dispose du plus grand parc de simulateurs et de dispositifs de formation militaire au monde et ses ventes ont atteint la somme de 808,7 millions de dollars en 2010 (CAE, 2010). Parmi les autres acteurs d'importance dans le domaine, il faut souligner la présence de Bell Helicopter, Textron, Bombardier, Pratt & Whitney, Rolls-Royce, Esterline-CMC, L-3 Communications et Héroux-Devtek. La majeure partie de l'activité militaire québécoise émane de ce groupe d'assembleurs et d'équipementiers, dont le centre de gravité demeure largement la production civile. Les forces de cette industrie aérospatiale se trouvent dans la qualité de la production ainsi que la formation de la main-d'œuvre, alors que sa faiblesse principale réside dans le niveau de productivité des entreprises.

La province compte également des acteurs d'importance dans les domaines des munitions, dont le Québec détient le monopole de la production canadienne avec

la présence de General Dynamics division Produits de défense et Systèmes tactique, de l'intégration de systèmes avec les activités de Lockheed-Martin Canada et Rheinmetall, de l'équipement de communication, par l'entremise d'Ultra Electronics ainsi que de l'entretien de navires avec les activités de SNC-Lavalin, exploitation et entretien et Davie Canada. Avec quelques chantiers en opération sur le territoire, la fabrication navale possède d'ailleurs un certain potentiel. Cependant, la confusion et la désorganisation qui règnent depuis quelques années, notamment en raison de l'avenir du chantier Davie, sont un handicap pour cette industrie dans la province. Quelques entreprises évoluent dans des secteurs plus traditionnels comme la confection de vêtements spécialisés et la conception de logiciels. Enfin, les secteurs technologiques liés au C5SIRTA sont en pleine expansion et représentent aussi un bon potentiel pour le Québec, qui dispose d'une certaine assise dans le domaine.

Malgré son apparente diversité, il ne faudrait pas surestimer l'importance de ce bassin entrepreneurial. L'économie de défense québécoise n'est évidemment pas comparable aux industries des grandes puissances et demeure à la remorque de l'industrie et du marché américain desquels elle dépend largement. L'apport en recherche et développement est négligeable et peu structuré, ce qui freine l'innovation et le dynamisme qui pourrait en découler. Aussi, les grands équipementiers recherchent surtout des assembleurs/concepteurs de sous-systèmes ainsi que des entreprises ayant atteint une certaine masse critique, deux caractéristiques qui ne s'appliquent pas à la très vaste majorité des entreprises établies au Québec. Enfin, considérant la compétition internationale et celle de plus en plus féroce que se livrent les régions canadiennes et ce, dans pratiquement toutes les sphères d'activité de la défense, la base industrielle de défense québécoise semble donc davantage en position de vulnérabilité qu'en position de force.

3.1.3 La défense comme activité économique au Canada : secteur de l'économie ou marché ?

L'étude des questions d'économie militaire est aujourd'hui somme toute marginale au pays et essentiellement, il existe ici deux manières d'approcher la défense comme activité économique. Premièrement, l'approche développée par Statistique Canada et le ministère Industrie Canada appréhende la défense comme un secteur « exclusif » de l'économie, où seules les ventes d'une liste d'entreprises préétablies sont comptabilisées et réparties selon le lieu de localisation des entreprises. À partir du chiffre des ventes de biens militaires divulgués par les entreprises choisies, l'organisme évalue l'apport des régions canadiennes. Ainsi, pour sa plus récente livraison de données, publiée en 2007, Statistique Canada a envoyé un sondage à des entreprises liées au secteur militaire, c'est-à-dire à 1 547 entreprises ayant des activités dans l'aérospatiale commerciale, la défense, l'industrie navale et la sécurité commerciale. De ce nombre, 58,5 % ont bien voulu dévoiler leur chiffre d'affaires sur les produits militaires vendus (Statistique Canada, 2009). Industrie Canada précise que les résultats obtenus, bien qu'ils « [...] fournissent des indications sur l'activité économique et l'emploi, ne sont pas des résultats à l'échelle de l'industrie et ils ne fournissent pas des totaux cumulatifs pour toute l'activité canadienne dans chaque secteur (Statistique Canada, 2009). »

Cette approche permet d'emblée d'avoir une idée de la répartition de l'activité militaire (achats intérieurs + exportations) au pays et de connaître les principales niches dans lesquelles se spécialisent les entreprises canadiennes. Il peut cependant être hasardeux, voire injustifié dans le cas du Canada, de traiter la défense comme un secteur particulier de l'économie ou comme une industrie à part entière. Le bassin d'entreprises sur lequel s'appuie le « secteur » de la défense est très hétéroclite et est souvent associé *a priori* à d'autres secteurs industriels. S'il est vrai que les activités de certaines entreprises sont exclusivement destinées au domaine militaire,

nombreuses sont celles qui vont soit partager leur chiffre d'affaires avec la sphère civile, soit ne faire qu'un passage ponctuel en défense, le temps de mener à bien un ou quelques contrats de nature militaire. En ce sens, une liste d'entreprises non exhaustive qui ne fournit qu'une indication sommaire de l'activité militaire, comme c'est le cas avec l'approche de Statistiques Canada/Industrie Canada, risque de créer d'importantes distorsions avec la réalité. De plus, en mettant exclusivement l'accent sur la valeur de la production de biens militaires, et ce nonobstant le point de chute des contrats, cette méthode de compilation ne permet pas de connaître les flux interrégionaux et l'apport en sous-traitance.

La seconde approche est celle développée et utilisée par le ministère de la Défense nationale. Les problématiques de l'économie de défense et de répartition des dépenses sont abordées sous l'angle du marché, ce qui permet de recueillir des données d'une tout autre nature. Celles-ci sont disponibles dans un document publié annuellement et intitulé *Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale*. À partir des transactions militaires conclues au Canada en fonction de la localisation du titulaire du contrat, des données sur les personnes employées et des dépenses du ministère de la Défense, il est possible d'obtenir une estimation des retombées économiques de toutes les activités économiques militaires canadiennes. De cette façon, « les dépenses militaires sont comptabilisées dans la localité où se trouve l'établissement [militaire] et la répartition des autres dépenses est déterminée selon le code postal du lieu où le paiement a été acheminé (Bélanger, 1996 : 6). » Cette manière de faire permet en outre de repérer et d'ignorer les dépenses effectuées à l'extérieur du pays ainsi que les dépenses faites dans les autres ministères hors Canada. D'entrée de jeu, il faut savoir que cette approche possède un défaut commun avec celle de Statistique Canada et d'Industrie Canada, soit d'escamoter la question des flux interrégionaux. En s'intéressant seulement au lieu du paiement, la méthode du MDN ne tient pas compte du lieu où le contrat est véritablement exécuté, des sous-contrats octroyés et des importations de services et d'équipements. Il appert

néanmoins qu'en se référant à l'ensemble des activités économiques militaires du pays, les données du MDN offrent une vision plus inclusive et plus complète de l'économie de défense canadienne et risque moins de provoquer des distorsions.

Les deux approches cernent donc différemment les retombées de la défense. Comme il s'agit des seuls outils disponibles pour l'analyse du phénomène au pays, ils se doivent d'être utilisés de façon complémentaire, mais avec certaines réserves. En raison de la taille relativement faible de l'économie de défense au pays, de l'hétérogénéité des activités industrielles des entreprises militaires et de la méthodologie employée par Statistique Canada/Industrie Canada qui n'est pas sans causer de distorsion, nous estimons qu'il est plus approprié dans le cas du Canada d'approcher les activités économiques de la défense sous l'angle d'un marché.

3.2 Les facteurs susceptibles d'influencer la répartition des activités économiques de la défense

Il en a été abondamment question dans le chapitre précédent : l'application par le gouvernement fédéral de la politique des retombées industrielles et régionales a beaucoup louvoyé dans le temps. De ce fait, la répartition des activités économiques de la défense entre les régions canadiennes va s'en ressentir ; nous allons le voir avec la présentation et l'analyse du graphique illustrant le phénomène sur une période de trente ans. Avant d'amorcer cette analyse, il convient de s'interroger sur les facteurs susceptibles d'influencer les stratégies du gouvernement en la matière. Quatre facteurs nous semblent clés pour comprendre les cycles de retombées impartis aux régions, soit l'état du marché, la mobilisation régionale, la politique industrielle canadienne et l'approche des agences fédérales de développement régional.

3.2.1 L'état du marché

Tout marché, celui de la défense inclus, évolue selon des cycles qui vont tantôt être ascendants, tantôt descendants. Pour différents motifs politiques et économiques, les États, principaux moteurs de l'économie de défense, sont appelés à investir dans la défense, à stabiliser les dépenses ou à les réduire.

Suivant donc sa propre logique d'expansion ou de contraction du marché, le gouvernement canadien aura des besoins de différentes natures qui affecteront directement la répartition régionale des activités économiques. Ainsi, un investissement significatif en défense se traduit de façon générale par l'achat d'équipements neufs. Dans la mesure où une activité industrielle sera générée au pays en regard des compensations qui seront exigées, il est d'autant plus probable que de nouveaux savoir-faire et/ou de nouvelles installations soient requis. Dans ce cas, Ottawa, seul responsable de la défense, aura beau jeu de choisir le lieu des retombées selon l'interprétation qu'il fait de la politique des RIR, c'est-à-dire selon ses propres critères. En revanche, une décroissance des dépenses militaires devrait coïncider avec un ralentissement des achats au profit d'un accroissement de la demande en entretien des équipements, comme ce fut le cas au Canada dans les années 1990. Une telle tâche revient habituellement à des compagnies existantes dont l'expertise en la matière est acquise.

La nature des besoins, d'abord déterminés par les militaires, définit donc l'état du marché, ce qui influence directement le point de chute des retombées économiques de la défense.

3.2.2 La mobilisation régionale

Un aspect pour lequel le gouvernement fédéral demeure sensible quand vient le temps d'attribuer ses contrats militaires est la mobilisation régionale, c'est-à-dire le degré d'organisation et d'intérêt des acteurs politiques, économiques et industriels vis-à-vis les affaires de défense.

Par exemple, la population québécoise aurait une attitude différente des autres Canadiens face aux questions de défense. Selon les auteurs, les Québécois seraient attachés à une vision internationaliste de la politique étrangère (Roussel et Boucher, 2008), exprimeraient des sentiments pacifistes, voire antimilitaristes, et seraient plus critiques que leurs concitoyens canadiens face à l'intervention des Forces armées (Rioux, 2005). Le phénomène serait entre autres explicable par des circonstances historiques et des rapports de forces particuliers (Richard *dans* Robitaille, 2008 : 59), ce que la vive opposition manifestée face au déclenchement de la guerre en Irak et le faible taux d'approbation envers la mission en Afghanistan tendent à confirmer. Ces sensibilités se retrouvent chez les gestionnaires d'entreprises de la province qui éprouvent généralement le même malaise vis-à-vis ce domaine et sont réticents à vouloir associer l'image de leur entreprise à l'industrie de la guerre. En raison du fait que les entrepreneurs ne sont pas enclins à s'engager dans ce marché et peinent à organiser des stratégies structurantes avec les acteurs concernés en vue de mettre la main sur les retombées de la défense, le Québec s'est fait damer le pion à plusieurs reprises par les autres régions canadiennes.

Les cas du F-18 au début des années 1980, où le Québec avait vu la part la plus importante des retombées lui échapper au profit de l'Ontario ainsi que les succès très inégaux du programme des frégates à la même époque vont en ce sens. Plus récemment (2010), l'octroi d'un contrat de 25 milliards de dollars pour la construction de navires de combat à Halifax Shipyards de Nouvelle-Écosse et d'un

autre de 8 milliards de dollars pour des navires destinés à la Garde côtière canadienne à Vancouver Shipyards de Colombie-Britannique, alors que le Québec a complètement été écarté, fait également la preuve de la faible organisation de la province sur ce terrain.

Ailleurs au pays, où le malaise face à cette industrie est moins grand, on ne lésine pas sur les moyens pour s'organiser et établir des stratégies agressives pour développer l'industrie militaire. À ce titre, et nous le verrons lorsqu'il sera question des agences fédérales de développement régional, l'Ouest est un bon exemple, puisque les acteurs ont choisi de se mobiliser et de soutenir l'industrie militaire dans le but d'augmenter les retombées consenties à la région, ce qui est payant quand les investissements sont à la hausse.

3.2.3 La politique industrielle fédérale

Le gouvernement fédéral a toujours cherché à utiliser les contrats d'approvisionnement, et tout particulièrement ceux émanant du ministère de la Défense, afin d'accomplir ses objectifs au plan industriel. Un de ces objectifs est de pousser les régions à se spécialiser dans certaines niches industrielles et technologiques de manière à éviter qu'elles ne se concurrencent entre elles. À cet égard, comme l'affirme Maltais, les programmes militaires sont un enjeu majeur pour les régions, puisque l'obtention de retombées pour un secteur technologique particulier « [...] est susceptible de confirmer la région bénéficiaire comme étant le pôle de spécialisation militaro-industrielle à l'échelle du pays (Maltais, 1992 : 49). »

Le dossier naval ainsi que celui des chasseurs illustrent bien la stratégie industrielle du gouvernement. D'abord, en attribuant les volets les plus lucratifs et générateurs d'emplois du programme des frégates aux Maritimes au détriment du Québec au début des années 1980, Ottawa a en quelque sorte forcé la province

québécoise à rationaliser ses chantiers navals. Résultat : deux des trois principaux chantiers, Vickers (Montréal) et MIL Sorel ont été contraints de cesser leurs activités quelques années après l'octroi des contrats. Seul Davie survivra, mais non sans difficultés. Cette décision aura un effet structurel sur le secteur naval au pays. En affaiblissant l'industrie québécoise, celle-ci a perdu son rapport de force avec les Maritimes. Surtout, le centre de gravité de l'industrie s'est déplacé vers des chantiers plus en mesure de répondre aux besoins de la marine canadienne. L'un de ces besoins est d'avoir un accès douze mois par année au chantier, ce qu'offre d'emblée la région de l'Atlantique, mais également la Colombie-Britannique avec son accès au Pacifique. Ce n'est donc pas un hasard si la province britanno-colombienne a été lieu d'attribution du programme des navires de la Garde côtière.

Les origines du dossier des chasseurs remontent quant à elles à la Deuxième Guerre mondiale. Pour répondre à la demande qu'impose le contexte de guerre, Ottawa choisit de partager le travail de construction d'avions entre le Québec et l'Ontario. Cette dernière concentre ses efforts sur la production de chasseurs, tandis que le Québec s'acquitte principalement de la fabrication de bombardiers et d'avions de transport. Dans l'idée de consolider et de donner un deuxième souffle à l'industrie aéronautique à la suite de la guerre, le gouvernement décide de se lancer dans les années 1950 dans un ambitieux projet de conception et de construction de chasseurs proprement canadiens, dont les retombées seront principalement dédiées à l'Ontario. Ce projet est connu sous le nom d'Avro CF-105 Arrow. Pour des raisons technique, stratégique et financière, le programme est toutefois abandonné en 1959, ce qui, du coup, met un frein à la stratégie gouvernementale de faire de la province ontarienne le pôle de l'industrie de défense aéronautique. Surtout que pendant les années suivant l'échec de l'Arrow, les États-Unis confient la fabrication de chasseurs américains sous licence à des usines québécoises qui en profitent pour consolider leur expertise dans le domaine et devenir un pôle majeur de l'industrie aéronautique au pays.

C'est sur cette toile de fond que se comprend la confrontation entre les deux provinces pour le programme des chasseurs au tournant des années 1980, le choix du F-18 face au F-16 défendu par Québec et l'attribution de la majeure partie des retombées à l'Ontario. L'idée fédérale en matière de spécialisation n'aura donc pas changé. Dans ce cas, il ne s'agira pas de démanteler l'industrie aéronautique québécoise, mais de faire en sorte qu'elle concentre ces activités dans le secteur civil pour ainsi permettre à l'Ontario de se spécialiser dans le champ de la défense. Si l'industrie aéronautique s'est depuis développée ailleurs au pays, notamment dans les provinces de l'Ouest, le Québec demeure le pôle canadien de l'aéronautique d'abord en raison de ses activités de la branche civile.

Ces deux cas sont représentatifs du lien étroit qui existe entre les programmes militaires et la politique industrielle canadienne, en ce sens que ces programmes sont un instrument privilégié pour le gouvernement fédéral en vue de tracer les contours d'une politique industrielle.

3.2.4 Les agences fédérales de développement régional et leurs stratégies

Il en a été question en introduction du chapitre précédent, c'est surtout depuis les années 1960 que le gouvernement fédéral s'occupe activement du développement des régions au pays. Aujourd'hui, le développement économique régional effectué par Ottawa se fait principalement à travers ses agences régionales, soit l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA), Développement économique Canada pour les régions du Québec (DEC), FedDev (sud de l'Ontario), FedNor (nord de l'Ontario), Diversification de l'économie de l'Ouest Canada (DEO) et l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor pour le Grand Nord). Leur mission consiste essentiellement à servir d'intermédiaire avec le gouvernement fédéral dans l'objectif de stimuler et diversifier l'économie de leur

région d'attache. À cette fin, les agences ont un rôle de médiateur entre les intérêts régionaux et les contraintes imposées par le gouvernement fédéral.

Ainsi, selon leur stratégie et leur capacité à conjuguer les trois facteurs précédents, à savoir comprendre l'état du marché, être partie prenante de la mobilisation régionale et mettre à profit la politique industrielle, ces acteurs de premier plan en matière de développement régional sont en mesure de créer des conditions favorables aux industries militaires et peuvent influencer la répartition des activités économiques de la défense au pays.

Évidemment, la volonté des agences de s'engager dans le domaine militaire et les succès qui en découlent sont très variables. Par exemple, depuis l'annonce de la stratégie *Le Canada d'abord* en 2006, l'agence de l'ouest semble déterminée à profiter des programmes d'achats militaires fédéraux. Dans son *Budget des dépenses 2010-2011. Rapport sur les plans et les priorités*, le marché de la défense et les contrats publics qui y sont associés apparaissent comme l'une des priorités pour favoriser l'expansion des entreprises :

La Stratégie de défense le Canada d'abord et la mission du Canada en Afghanistan ont ouvert des débouchés sans précédent pour les entreprises des secteurs de la défense et de l'aérospatiale de l'Ouest canadien. DEO aide ses entreprises à entrer en lice pour l'obtention de contrats au pays. Ce faisant, il leur permet aussi de se lancer sur les marchés mondiaux et d'y améliorer leur compétitivité. [...] DEO coordonnera les activités qui permettront aux entreprises des secteurs de la défense et de l'aérospatiale de l'Ouest canadien d'accéder à des marchés publics fédéraux et de profiter des avantages qui s'offrent aux industries de la région (DEO, 2010-2011 : 9-10).

En revanche, DEC pour le Québec ne s'est pas montré très actif pour les programmes dont la compétition régionale s'annonçait féroce. Ce fut notamment le cas avec la réorganisation du secteur naval dans la province avec les résultats que l'on

connait et rien ne laisse présager pour le moment une stratégie agressive et concertée pour les retombées des futurs chasseurs F-35.

En tant qu'organismes fédéraux de développement régional capable de mettre en œuvre des stratégies pouvant fédérer les facteurs les plus influents, les agences sont en soi un élément clé de l'attribution des retombées économiques de la défense. Faut-il qu'il y ait d'abord un intérêt envers les affaires militaires.

À la lumière de ces facteurs et de la politique des RIR, consacrons-nous dès à présent à l'analyse empirique de la répartition régionale des retombées de la défense et de son évolution.

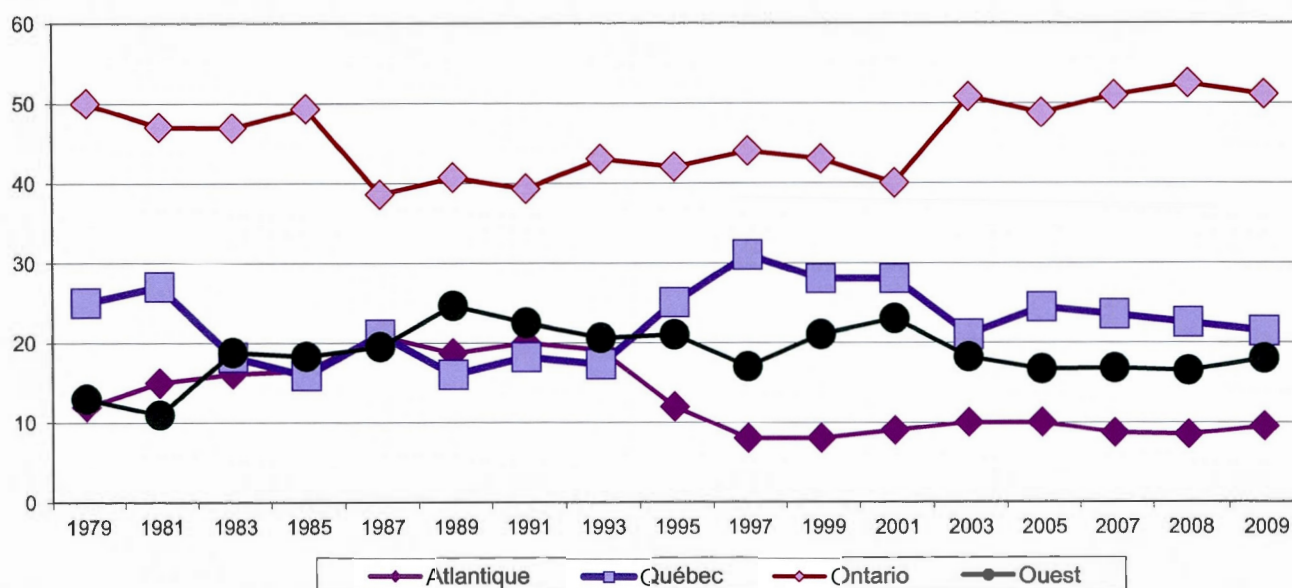
3.3 L'évolution de la répartition des dépenses militaires et l'impact des RIR

Le graphique 3.1 (ci-dessous) rend compte de l'évolution de la répartition régionale des activités économiques de défense au Canada entre 1979 et 2009. Préparé par l'Observatoire de l'économie politique de défense, qui est codirigé par Yves Bélanger et Stéphane Roussel, ce graphique découle de l'approche de marché et a été conçu à partir d'une compilation des données divulguées par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada sur les contrats émanant du ministère de la Défense. Pour chacune des années, la valeur de tous les contrats originaires du MDN a été recensée, répartie selon le point de chute puis traitée de manière à représenter la proportion impartie à chacune des régions. Ces proportions seront à cet égard le matériau de base de notre analyse.

Ainsi, après avoir effectué quelques observations générales sur les courbes régionales, nous examinerons les tendances de répartition selon quatre phases qui sont à peu près celles qui ont marqué la politique des RIR lors du chapitre précédent.

Pour conclure la section, nous discuterons brièvement de la notion d'équité régionale dans la répartition des contrats de défense.

Graphique 3.1: La répartition régionale de la valeur des contrats (%) émanant du ministère de la Défense nationale, 1979-2009



Source : Yves Bélanger, OEPD.

D'entrée de jeu, il est possible de constater que l'Ontario est la province qui recueille d'année en année la part la plus importante des contrats de défense octroyés par le gouvernement fédéral. Cette part, qui s'est pratiquement toujours maintenue entre 40 et 50 %, dépasse les 50 % depuis quelques années. Deuxièmement, le Québec s'est généralement classé au deuxième rang des régions pour les retombées, mais son marché a toutefois été très fluctuant. Dans les années 1980 et au début des années 1990, les retombées ont représenté à plusieurs reprises moins du cinquième de tous les contrats attribués au Canada. Depuis une quinzaine d'années, la part

québécoise s'est accrue pour atteindre entre 20 et 30 % des contrats attribués, mais on constate une diminution constante depuis 2005. Les provinces de l'Ouest ont quant à elles eu tendance à recevoir des retombées se situant de part et d'autre des 20 % et depuis une dizaine d'années, la région est en proie à rejoindre le Québec. Enfin, après avoir obtenu des retombées supérieures à 10 % et frôlant même les 20 % dans les années 1980, la part des provinces maritimes s'est amenuisée et stabilisée autour de 10 % depuis le milieu des années 1990.

3.3.1 La phase pré-RIR : 1979-1985

Parce que ces provinces peuvent compter sur une base industrielle historique, solide et diversifiée, l'Ontario et le Québec ont d'abord récolté la très vaste majorité des retombées de la défense et se sont affirmées d'emblée comme pôles militaro-industriels majeurs. Au tournant des années 1980, la proportion des contrats dévolue par le MDN à ces deux régions représente autour de 75 % de la valeur des contrats attribués, alors que les Maritimes et l'Ouest, qui forment huit provinces sur dix, doivent se partager la portion restante de 25 %.

Le cycle d'investissements qui se met en branle au début de la décennie avec la mise en marche des programmes milliardaires des F-18 et des frégates change la donne. Une forte mobilisation régionale s'organise pour l'obtention des retombées et ce, plus précisément en Ontario et au Québec dans le cas des chasseurs puis au Québec et dans les Maritimes pour les frégates. Cela est désormais acquis, avant l'entrée en vigueur de la politique des RIR, l'attribution des contrats n'est alors soumise à aucune règle particulière. La décision finale revient au cabinet des ministres, dont les décisions sont prises en fonction de la stratégie gouvernementale des spécialisations régionales. Cette stratégie, rappelons-le, vise dans les cas qui nous intéressent à faire de l'Ontario le centre de fabrication d'avions de chasse au Canada et des Maritimes celui de la construction navale. L'attribution de la majeure partie des

retombées du F-18 vers l'Ontario et des éléments les plus structurants du contrat des frégates vers l'industrie navale de l'Atlantique va donc en ce sens. Ainsi, entre 1981 et 1985, les Maritimes, l'Ontario et même l'Ouest voient la proportion des contrats militaires leur étant attribués augmenter, tandis que la part du Québec diminue d'environ 10 %.

Malgré la mobilisation québécoise, des arguments reliés au déficit technologique de l'industrie et au faible intérêt du gouvernement comme de l'ensemble de la population québécoise pour les institutions militaires vont être évoqués. De plus, certaines sensibilités des Forces canadiennes seraient à l'origine de la faible capacité du Québec à capter les contrats de défense du gouvernement fédéral :

Ces dernières [les Forces canadiennes] adhèrent à une perception des particularités régionales canadiennes où les préoccupations d'approvisionnement, de sécurité nationale et les relations plus ou moins privilégiées avec les producteurs d'équipement militaire jouent un rôle prépondérant. Il ne fait aucun doute que les mécanismes administratifs et politiques d'octroi des contrats sont fortement influencés par ces considérations d'ordre stratégique et technique (Bélanger et Fournier, 1989 : 51-52).

De ce point de vue, la position de force de l'Ontario peut se comprendre par le fait que la province accueille sur son territoire les quartiers généraux de l'armée ainsi que la plupart des filiales des sociétés étrangères qui fabriquent les principaux systèmes d'armes canadiens.

3.3.2 Les RIR et la régionalisation des programmes militaires : 1986-1993

La volonté d'offrir un traitement plus équitable aux régions du pays, qui aboutit à la mise en œuvre de la politique des RIR en 1986, va pour beaucoup résulter du mécontentement et des critiques suscités par l'octroi des contrats liés aux

programmes des F-18 et des frégates. À cet égard, la période 1986-1993 montre bien quels effets aura la politique sur l'évolution de la répartition régionale : la part des contrats accordés aux Maritimes et à l'Ouest augmente substantiellement alors que celles du Québec et de l'Ontario suivent une trajectoire inverse et stagnent.

La période est d'abord marquée par une poursuite de la stratégie d'acquisition. De cette stratégie émane la possibilité d'implantations de nouvelles usines et le développement de nouvelles expertises, ce qui, en matière de RIR et en vertu d'une certaine volonté d'équité, favorise les provinces de l'Ouest. Ainsi, plus de 20 % de contrats de défense sont alloués à la région entre 1987 et 1993. La régionalisation des programmes que sous-tendent les RIR force les entreprises à trouver des partenaires dans toutes les régions du pays et mène plusieurs grands maîtres d'œuvre à « [...] non pas seulement gérer une forme plus achevée de distribution des contrats, mais à également à procéder à une fragmentation de leur propre organisation (Bélanger et Maltais, 1994 p. 16). » Au Québec, ce phénomène pousse certaines entreprises à faire l'achat de nouvelles installations et à s'établir à l'extérieur de la province dans l'espoir de préserver leur marché. L'Ontario est quant à elle beaucoup moins affectée parce qu'elle peut compter sur des industries spécialisées pratiquement exemptes de concurrence au pays, notamment la fabrication d'équipement de pointe et le secteur des véhicules et de l'automobile.

Dans ce nouveau cadre, l'Ontario continue de récolter la majeure partie des retombées de la défense au Canada et ce, malgré une baisse (- 6,3 %) de la valeur des contrats qui lui sont accordés. La situation est plus dramatique pour le Québec. Le terrain perdu fait en sorte que la province est surpassée par l'Ouest comme second pôle militaro-industriel. Pire, entre 1989 et 1993 la performance québécoise est tellement mauvaise qu'elle est la région qui capte le moins de retombées du MDN, soit entre 16 et 17,3 % de la valeur des contrats attribués.

3.3.3 Le renversement des tendances : 1994-2001

Le contexte post-guerre froide opère un renversement marqué de la tendance de répartition régionale, qui était perceptible déjà quelques années auparavant : la proportion de contrats attribuée au Québec augmente et se stabilise jusqu'au tournant des années 2000, alors que toutes les autres régions connaissent un cycle baissier plus ou moins long.

La crise des finances publiques et la décroissance majeure des dépenses militaires mettent un frein aux programmes de développement et d'acquisition de nouveaux systèmes d'armes. Le gouvernement mise dès lors sur l'achat de systèmes opérationnels et disponibles sur le marché ainsi que sur la modernisation de vieux équipements pour satisfaire les besoins des forces armées. Au final, cette stratégie entraîne un changement dans la nature des achats qui se traduit par un déplacement de la demande du secteur de la fabrication vers celui des services et de l'entretien. Les affaires militaires ne sont plus aussi attrayantes et on note alors un certain désintérêt et une démobilisation régionale.

L'état du marché bénéficiera d'abord aux firmes québécoises en raison du fait que, n'étant pas en mesure de profiter des investissements dans les nouveaux équipements de la décennie précédente, elles vont développer une expertise dans le domaine de l'entretien des systèmes. La tendance est sans équivoque : d'un maigre 17,3 % en 1993, le marché québécois représente 28 % du marché canadien en 2001. L'écart du Québec avec l'Ontario n'a jamais été si faible et en même temps, l'écart entre les Maritimes, le Québec et l'Ouest n'a jamais été si grand, exception faite du début des années 1980. Nous assistions alors à une nouvelle concentration du marché au Québec et en Ontario. Ce sont les Maritimes, dont le marché de la défense s'appuie sur les programmes à fort contenu canadien qui vont écopier le plus de cette conjoncture, tandis que les performances de l'Ontario et de l'Ouest évolueront en

dents de scie. Entre 1993 et 2001, les Maritimes encaissent une baisse de 10 % de leurs parts de marché qui passent de 19,1 % à quelque 9 %. En Ontario, l'obtention de contrats oscille entre 40 et 44 %, tandis qu'à l'Ouest, les écarts sont beaucoup plus importants. La région canalise 20,6 % des contrats du MDN en 1993, seulement 17 % en 1997 et 23 % quatre ans plus tard.

3.3.4 La reprise des dépenses et la fin des critères régionaux : 2002-2009

La prise de conscience de nouveaux enjeux internationaux et la perception de nouvelles menaces à partir de la fin des années 1990 mènent le gouvernement à vouloir moderniser son armée et à réinvestir dans l'équipement. D'abord timide, l'accroissement des dépenses militaires sera accentué par les nécessités de la guerre en Afghanistan et confirmé par l'ambitieux plan d'investissement conservateur visant notamment à rééquiper les Forces canadiennes. Ce nouveau cycle haussier des dépenses militaires et d'achat de matériel stimule la mobilisation des acteurs régionaux et incite le gouvernement à mettre en œuvre une politique industrielle plus cohérente en matière de défense, dont le produit sera la réforme des RIR de 2009. Cette réforme diminue l'importance accordée aux critères régionaux et consolide le mouvement de repositionnement des industries des années précédentes. Dans ce contexte de reprise des investissements, c'est un retour aux tendances de répartition régionale des années 1980 qui se trame : concentration des retombées en Ontario, qui obtient 50 % et plus des contrats militaires et rétrécissement, plus atténué cette fois, de l'écart entre les courbes des Maritimes, du Québec et de l'Ouest.

Ainsi, depuis une quinzaine d'années la part québécoise des retombées en contrats s'est constamment effritée et est, depuis 2005, sur une pente descendante. Le secteur de l'entretien est bien sûr moins sollicité en période d'investissements, mais surtout, on a pu constater un glissement des programmes d'entretien vers des entreprises étrangères, pour la plupart américaines. Fait à noter, la valeur des

dépenses d'entretien acheminée à l'étranger est passée de 331 millions de dollars en 2000-2001 à 1,021 milliard de dollars en 2009-2010 (Bélanger et al., 2011 : 47). Accusant une baisse de 7 % entre 2001 et 2003 pour s'établir à 21 %, la proportion de la valeur des contrats allouée au Québec va connaître un petit hoquet, l'équivalent de trois points de pourcentage, pour redescendre, lentement, mais sûrement, autour de la barre des 21 % de 2005 à 2009. Comme il était possible de s'y attendre, c'est l'Ontario qui a le plus bénéficié du réinvestissement en défense, sa part représentant de façon régulière à nouveau 50 % et plus de tous les contrats octroyés par le MDN à partir de 2003. Les provinces de l'Atlantique sont stables depuis 1997 et interceptent entre 8 et 10 % du marché de la défense. Enfin, après avoir connu une hausse de la part des contrats qui lui sont attribués, soit 23 % en 2001, l'Ouest absorbe une diminution de six points de pourcentage jusqu'en 2003. Depuis, le marché connaît une légère tendance à la hausse et tend à se rapprocher de nouveau du Québec.

3.3.5 La notion d'équité dans la répartition régionale des activités économiques de la défense

Est-ce que depuis son adoption la politique des RIR a donné les résultats escomptés, à savoir une répartition plus équitable des retombées économiques de la défense entre les régions canadiennes ? Par exemple, entre 1979 et 1993, l'Ontario et le Québec ont cédé près de 15 % du marché de la défense à l'Ouest et l'Atlantique. Peut-on dire que les régions ont reçu leur « juste part » pour autant ? Depuis trente ans, différents acteurs québécois se sont insurgés du traitement réservé à la province. Est-ce fondé ?

Plusieurs approches permettent de situer la notion d'équité. Le tableau 3.1 met en relation la part des contrats octroyés par le ministère de la Défense nationale aux régions canadiennes selon les époques par rapport au poids relatif de chacune des régions dans la fédération canadienne, une comparaison couramment utilisée par le

ministère de la Défense dans sa compilation des dépenses militaires par circonscription électorale ainsi que par le GRIMS et l'OEPD dans leurs études.

Tableau 3.2: Répartition régionale moyenne de la valeur des contrats octroyés par le MDN (%) et répartition régionale de la population canadienne (%)

Période/Région	Atlantique	Québec	Ontario	Ouest
1979-1985	14,9	21,5	48,3	15,3
1986-1993	19,7	18,1	40,4	21,8
1994-2001	9,3	28	42,3	20,5
2002-2009	9,3	22,6	50,8	17,2
1979-2009	13,1	22,6	45,8	18,6
% de la population : 1981	9,1	26,4	35,6	28,9
1991	8,5	25,2	37,2	29,1
2001	7,6	23,9	38,2	30,3
2011	6,9	23,2	38,7	31,2

Source : Yves Bélanger, OEPD & Statistique Canada.

À la lecture du tableau, deux constats s'imposent : l'Ontario et l'Atlantique ont toujours été nettement avantagés par rapport à leur poids démographique dans la fédération, alors que c'est l'inverse pour l'Ouest et le Québec, mis à part entre 1994-2001 pour cette dernière.

Si la première phase d'application des RIR (1986-1993) a permis un rétrécissement des écarts avec la période précédente (1979-1985) et ce, plus particulièrement en ce qui concerne l'Ouest et l'Atlantique vis-à-vis le Québec, il serait faux d'affirmer que la répartition qui en a résulté est équitable. En fait, les données tendent à accorder raison à l'ex-ministre de la Défense Marcel Masse et

démontrent que c'est le Québec qui a le plus perdu au change avec la régionalisation qu'impose la politique des RIR. L'Ouest et les Maritimes ont toutes deux vu leurs parts de marché augmenter substantiellement : d'une moyenne de 15,3 % entre 1979 et 1985 à 21,8 % entre 1986 et 1994 pour la première et de 14,9 % à 19,7 % pour la seconde. Des deux régions, seules les Maritimes ont cependant reçu un ratio de contrats supérieur à leur poids démographique de 9,1 % de l'ensemble des Canadiens. L'Ontario a quant à elle connu une baisse d'attribution des contrats entre les deux périodes, -7,9 % pour une moyenne de 43%, mais a conservé sa place de premier pôle industriel-militaire au pays tout en étant favorisé quant à sa population (37,2 %). Au final, le Québec sera l'unique région à la fois à subir une baisse de son marché (-3,4 %) et à ne pas obtenir une part équivalente à son poids dans le Canada.

Le cycle baissier des années 1990 ne permettra pas plus d'offrir un partage équitable des retombées. Pour l'une des rares fois (1994-2001), le Québec sera néanmoins en mesure d'obtenir une part représentant davantage que son poids dans la fédération. Avec un nombre de citoyens qui évolue légèrement en deçà du quart de la population canadienne, la province québécoise va recevoir en moyenne 28 % des retombées de la défense. L'Ontario avec une moyenne de 42,3 % et l'Ouest avec 20,5 % conservent à peu près leurs acquis de la période précédente. Les retombées consenties à l'Ouest sont encore loin d'équivaloir à la proportion de citoyens qu'elle représente au sein du Canada, ce qui n'est pas un problème pour l'Ontario. Enfin, les Maritimes sont la seule région à connaître un important recul dans l'attribution des contrats pendant cette période, soit plus de 10 %. Malgré tout, la région demeure avantagée avec une moyenne de 9,3 % des contrats contre un poids démographique sur le déclin qui équivaut à 7,6 % de la population canadienne en 2001.

Avec le retour des investissements en défense qui se traduit par une baisse de la part québécoise pendant la période 2002-2009, la province se trouve de nouveau dans une situation de déséquilibre qui ne lui est pas favorable. Cette situation n'est

toutefois pas dramatique, puisque le Québec canalise en moyenne 22,6 % des contrats, alors que son poids démographique évolue dans les 23 %. De son côté, l'Ontario accentue sa position de force en termes de valeur de contrats, soit une moyenne de plus de 50 % et peut en ce sens toujours compter sur un traitement favorable du MDN avec une population d'au plus 38,7 % de l'ensemble canadien. La moyenne des retombées atlantiques stagne à 9,3 %, mais avec une population en diminution à moins de 7 % en 2011, le ratio demeure avantageux. En revanche, la moyenne des contrats attribués aux provinces de l'Ouest est à la baisse (17,2 % des contrats du MDN) et est toujours assez loin de l'équilibre avec la représentation démographique canadienne. En regardant la courbe du graphique de plus près, il est possible de se rendre compte qu'à la fin du présent cycle, l'Ouest et les Maritimes, tout comme l'Ontario, connaissent une augmentation de leur proportion de contrats alors que seule la part du Québec est sur le déclin.

Quelle que soit la période analysée, la répartition des activités économiques de la défense n'a jamais été représentative du poids démographique des régions. Pour les régions qui sont avantagées par rapport à cet indicateur, c'est-à-dire l'Ontario et les Maritimes, cela ne pose pas problème *a priori*. Les provinces de l'Ouest demeurent encore loin du compte, mais il faut dire qu'elles ont connu une nette amélioration depuis trente ans. De plus, elles semblent profiter des cycles d'investissement. Finalement, sans dire que le traitement du Québec est inéquitable, il faut tout de tout même reconnaître que sa situation est singulière. La province a de la difficulté à bénéficier des périodes d'expansion du marché et ne reçoit pratiquement jamais une part des retombées qui soit au moins équivalente à son poids dans le Canada, bien que l'écart n'ait pas été démesuré ces dernières années. Toutefois, ce qui inquiète est que rien n'indique une amélioration prochaine en ce sens.

L'analyse du graphique 3.1 et des données contenues dans le tableau 3.2 a permis de chiffrer la répartition régionale des retombées économiques de la défense

sur une période de trente ans et d'examiner l'équité du processus en fonction du poids démographique de chacune des régions. En raison de l'influence d'une variété de facteurs d'ordre économique, industriel et politique qui peuvent être autant conjoncturels que structurels, l'idée d'un partage plus équitable entre les quatre régions canadiennes qui préside à l'adoption et à la mise en œuvre des RIR offre des résultats qui sont palpables, mais très mitigés.

Les Maritimes, l'Ontario et l'Ouest ont, à un moment ou à un autre, trouvé leur compte face au processus de partage des ressources. En effet, les Maritimes ont de tout temps été avantagées par rapport à leur poids démographique, tout comme l'Ontario, qui, par surcroît, a toujours arraché la majeure partie des contrats de défense. Les provinces de l'Ouest ont quant à elles vu la proportion des contrats leur étant attribuée augmenter substantiellement depuis le début des années 1980. Au Québec, il en a été tout autrement puisqu'il s'agit de la seule région dont le marché périclité en période d'investissement tout en ne recevant pas une part des contrats au moins égale à son poids dans le Canada.

Maintenant que la politique des RIR nouvelle mouture a été expliquée, que nous avons un portrait bien défini de l'économie de défense québécoise dans sa dynamique canadienne et nord-américaine et que nous connaissons les tendances de répartitions des retombées de défense, comment pourrait évoluer le marché québécois de la défense à court et moyen terme ?

3.4 La répartition régionale des retombées économiques de la défense en prospective : regards sur le Québec

Avec la reprise des dépenses en achats de matériel militaire prévue dans la stratégie *Le Canada d'abord* qui s'échelonnera sur au moins vingt ans, est-il permis de penser qu'un renversement de la tendance est possible pour le Québec dans la nouvelle optique des RIR ? Sachant que la niche principale de la province en matière d'industrie de défense est l'aérospatiale, l'achat prochain d'avions militaires et les contrats d'entretien qui suivront peuvent d'emblée laisser croire à cette possibilité. Cependant, la position de la base industrielle de défense québécoise dans l'ensemble canadien, l'esprit des modifications apportées à la politique des RIR et l'évolution des tendances depuis trente ans, et plus particulièrement depuis la dernière décennie, ne laissent pas présager une amélioration substantielle des résultats en matière de retombées économiques de la défense.

Il est certes difficile de prendre la mesure d'une politique encore somme toute récente et qui n'est pas complètement appliquée. Néanmoins et comme nous le savons maintenant, les changements survenus dans les RIR s'adressent directement aux entreprises de défense que le gouvernement veut voir s'établir de manière durable au sein d'une base industrielle de défense canadienne, spécialisée et reconnue au plan international. L'objectif est de miser sur une BID moins dispersée sur le territoire et mieux intégrée à l'environnement entrepreneurial militaire mondial. Conséquemment, c'est l'aspect régional des RIR qui s'en trouve le plus affaibli et le fardeau d'assumer une répartition régionale des retombées économiques de la défense est renversé et ne repose plus sur les firmes étrangères, mais directement sur les régions. Les entreprises devront donc faire la démonstration qu'elles ont l'intérêt de s'intégrer dans l'environnement entrepreneurial militaire dans une perspective de long terme. Plus que jamais, les RIR ont l'apparence et la portée d'une politique qui est d'abord industrielle.

Pour le Québec, qui a traditionnellement misé sur les RIR avec les résultats que l'on connaît, la nouvelle approche représente un obstacle de plus en vue de l'obtention future de retombées. D'une part, la performance décevante des dernières années en matière de récolte de contrats ainsi que l'évolution des tendances au cours des trente dernières années ont montré que la province n'était pas le centre privilégié pour investir et ce, même dans un contexte où les firmes étrangères se devaient de répartir leurs activités entre les régions canadiennes. D'autre part, les entreprises les mieux placées pour tirer avantage des RIR nouvelle mouture seront fort possiblement celles qui : 1) ont une masse critique suffisamment importante, 2) sont en mesure de mener des activités en recherche et développement et 3) sont bien enracinées dans le marché de la défense. Quant aux PME, elles devront montrer qu'elles possèdent un caractère innovant de référence internationale, qu'elles sont une valeur sûre en terme de financement, qu'elles peuvent compter sur une base de clients diversifiés et qu'elles sont capables de respecter des engagements à long terme, particulièrement en matière de prix. De façon générale, les entreprises présentes au Québec ne correspondent pas à ce profil et si ces projections sont exactes, les candidates potentielles aptes à se qualifier aux RIR n'abonderont pas.

À cet égard, la répartition des activités issue des trois grands métiers militaires sur le territoire canadien n'est pas d'emblée à l'avantage de la province. Nous l'avons vu précédemment, l'industrie navale se concentre désormais sur les régions côtières, à savoir en Nouvelle-Écosse à l'est et en Colombie-Britannique à l'ouest. Les métiers de la terre (incluant le matériel roulant) sont quant à eux essentiellement l'affaire de l'Ontario, tandis que l'aéronautique, principale niche québécoise, est un secteur de plus en plus convoité et ce, tant par l'Ontario que par les provinces de l'Ouest. Contrairement à ce qu'on prétend généralement, le Québec n'a jamais été dans une position de monopole dans le secteur aéronautique canadien. Lors de la Seconde Guerre mondiale la tâche de construction d'avions entre le Québec et l'Ontario et

c'est cette dernière qui avait récolté la majorité des retombées des F-18 au début des années 1980.

Pour qu'elles puissent tirer leur épingle du jeu et profiter de la manne des retombées dans le nouveau cadre des RIR, les entreprises devront nécessairement, avec l'appui de Québec et de DEC, chercher à développer le marché de la défense et être capables d'attirer de nouveaux fournisseurs. Toutes les régions cherchent depuis dix ans à se concentrer dans certaines niches. Il est donc important de ne pas courir tous les lièvres à la fois et de prioriser les luttes les plus susceptibles de donner des résultats. Mais évidemment, il doit y avoir un appétit du côté des entrepreneurs pour les retombées de la défense et à cet égard, les Québécois tout comme les entrepreneurs de la province ont de façon générale des points de vue pour le moins ambigus face à la défense. Quand, dans les années 1990, les Forces canadiennes étaient davantage associées à des opérations de maintien de la paix de l'ONU, le malaise était moins grand. Depuis que le gouvernement conservateur a réorienté le rôle de l'armée canadienne vers des opérations de rétablissement de la paix par la force, la perception de la défense est beaucoup plus négative.

Dans cette nouvelle conjoncture où la politique des RIR n'agit plus comme principal levier de la répartition des activités économiques de défense au Canada, de deux choses l'une pour le Québec : soit les entrepreneurs, en partenariat avec les différents acteurs politiques et économiques, font émerger une stratégie commune et cohérente qui permettra à la province d'obtenir sa part du gâteau, soit le statu quo est maintenu et la portion des contrats dévouée au Québec continuera de décliner. Dans ce dernier cas de figure, il est fort possible qu'un puissant sentiment d'injustice resurgisse. Les Québécois paient des impôts à Ottawa et peuvent légitimement s'attendre à recevoir une partie des retombées de la défense qui est équivalente à cette part, ou du moins équitable. Il en a été question antérieurement, des voix se sont élevées dans le passé pour que le Québec obtienne sa juste part des retombées. Ces

dernières années, c'est surtout le Bloc québécois qui a été cette voix. Encore en janvier 2011, le parti dénonçait le fait que la province représentait 49 % de l'industrie aérospatial au pays, mais ne récoltait que 40 % des contrats militaires liés à ce secteur (Castonguay, 2011). Avec la reconfiguration du parlement canadien à la suite des élections du 2 mai 2011 et la presque éviction du Bloc québécois, il sera intéressant de voir qui défendra et comment sera défendue la juste part du Québec.

CONCLUSION

La politique des retombées industrielles et régionales a été adoptée en 1985, puis mise en œuvre l'année suivante avec pour double objectif de 1) maximiser les gains découlant d'un achat militaire effectué à l'étranger et 2) faire en sorte que les bénéfices d'un contrat soient répartis de la manière la plus équitable possible entre les régions canadiennes. Depuis, les RIR ont été interprétées et appliquées de manières très variées par les différentes administrations au pouvoir à Ottawa et la plus récente réforme dont elles ont été l'objet prévoit l'affaiblissement de sa dimension régionale. En ce sens, la performance mitigée du Québec sur le plan des retombées économiques de la défense au cours des trente dernières années, alors que la province a toujours misé sur cette politique en vue d'obtenir sa « juste part » des retombées de la défense, indique que cette dimension régionale n'aura jamais été la pierre angulaire des RIR.

Ce mémoire, consacré à l'analyse de la répartition régionale des dépenses militaires au Canada dans la perspective de la politique des retombées industrielles et régionales, a d'abord permis de mettre en lumière le contexte global de la politique, l'économie de la défense, et de définir le cadre dans lequel elle s'insère, c'est-à-dire les politiques d'offsets. L'économie de défense et son marché se distinguent à plusieurs égards des autres marchés de l'économie civile, notamment par le caractère stratégique des marchandises en cause, le lien étroit entre les entreprises militaires et les États, principaux vecteurs de la demande, et la très grande sensibilité aux conjonctures géopolitiques et économiques qui influencent directement les cycles de production et d'achat. Rares sont les pays qui peuvent s'autosuffire en équipements militaires, obligeant ceux qui ne peuvent le faire à s'approvisionner à l'étranger. L'importance des sommes engagées pour l'achat de matériel militaire fait en sorte que malgré une base industrielle de défense limitée, les États cherchent à pouvoir profiter de ces investissements pour développer l'économie nationale. C'est donc

pourquoi les achats militaires effectués à l'étranger font depuis plusieurs décennies l'objet d'un traitement spécial dans les règles du commerce international et permettent à tout État d'exiger des firmes militaires et/ou de leur État d'attache des compensations (offsets). La plupart des pays se sont dotés de politiques d'offsets qui définissent le pourcentage, le type et la forme des compensations qui seront exigés, ce dont il a été question en seconde partie de chapitre. Au Canada, c'est la politique des retombées industrielles et régionales qui fait office de politique d'offsets.

Le deuxième chapitre a donc été l'occasion d'étudier la politique des RIR, sa mécanique et les différentes visions qui se sont succédé quant à sa mise en œuvre. Entre les années 1970 et le tournant des années 2000, la conception des RIR a évolué, passant d'un ensemble de mesures officieuses débouchant sur l'obtention de retombées indirectes, à une politique officielle visant le développement d'une base industrielle de défense nationale pour ensuite s'orienter sur l'achat de produits déjà commercialisés. Si pendant cette période la dimension régionale de la politique essuie plusieurs critiques, elle n'en demeure pas moins partie prenante et est bien présente dans le discours des politiciens. Ce discours va changer avec l'arrivée au pouvoir des conservateurs de Stephen Harper et la réforme de 2009, alors que la priorité est clairement axée sur la dimension industrielle des RIR. L'objectif est désormais de créer un environnement économique militaire plus favorable aux entreprises de défense que l'on souhaite attirer de manière durable au sein d'une base industrielle canadienne spécialisée et intégrée au marché mondial.

Au troisième et dernier chapitre, nous avons confronté la politique à l'épreuve des faits, c'est-à-dire à une analyse empirique et chiffrée de la répartition régionale de la valeur des contrats de défense au Canada sur une période de trente ans dans laquelle nous nous sommes penchés de façon plus spécifique sur le cas du Québec. Après avoir tracé les portraits de l'environnement militaire industriel canadien et québécois, nous avons pu constater qu'en raison de différents facteurs liés à la nature

de l'économie de défense et au contexte canadien, l'idée d'un partage plus équitable entre les régions qui avait présidé à l'adoption et à la mise en œuvre des RIR a permis des résultats qui sont certes palpables, mais très mitigés. Surtout, nous avons observé que les cycles de dépenses liées aux achats de matériel militaire ont davantage eu l'effet de consolider les expertises de certaines régions plutôt que de permettre une réelle répartition régionale, ce qui, faut-il le rappeler, concorde avec la vision de la politique industrielle canadienne.

Depuis 1979, l'Ontario, qui est spécialisé dans l'ensemble des secteurs de la défense, est le premier pôle industriel militaire du Canada et premier bénéficiaire des contrats du ministère de la Défense nationale. En période d'investissements, cette tendance s'accroît et la proportion des contrats dévolue à la province peut atteindre les 50 %. Dans les Maritimes, la proportion de contrats attribuée est intimement liée aux dépenses effectuées dans le secteur naval, niche principale et traditionnelle de la région. Ces deux régions, l'Ontario et les Maritimes, ont d'ailleurs toujours pu compter sur une part de contrats plus élevée que leur poids démographique au sein de la fédération canadienne. En revanche, le Québec possède une certaine expertise dans la plupart des métiers de la défense, mais n'a de masse critique suffisante dans aucun d'eux, excepté dans le domaine aéronautique. Outre ce secteur, la province n'arrive pas à s'imposer comme leader face aux autres régions et bien que l'industrie aéronautique québécoise concentre un bon noyau d'entreprises, leur centre de gravité demeure largement la production civile, tel que l'a voulu le gouvernement fédéral au sortir de la Seconde Guerre mondiale. Comme l'a démontré l'analyse, le Québec n'a donc jamais vraiment profité des cycles d'investissements en défense et de la régionalisation des contrats qui devaient en découler. Seul l'Ouest, qui n'obtenait qu'une part marginale des retombées économiques de la défense au tournant des années 1980, aura bénéficié de la dimension régionale des RIR pour développer quelques créneaux industriels de défense et voir augmenter sa proportion des contrats en provenance du MDN.

Au terme de cette analyse, notre hypothèse de départ se vérifie donc : malgré ce que son nom indique, la politique des RIR telle qu'amendée par le gouvernement conservateur n'est plus une politique de développement régional, mais une politique industrielle qui vise à faire la promotion d'une industrie de défense plus spécialisée et moins disséminée sur le territoire. De surcroît, la politique a toujours tendu à la spécialisation régionale et sa nouvelle version aura pour effet de servir d'abord les intérêts de l'Ontario, principal foyer de l'activité industrielle de défense au Canada.

Compter sur la répartition régionale des retombées de la défense ne sera plus suffisant pour espérer voir atterrir les contrats de défense dans une région ; une stratégie qui a montré ses limites au cours des trente dernières années. Le Québec devra donc faire des choix et s'organiser en conséquence s'il désire pouvoir bénéficier des contrats du ministère de la Défense nationale comme levier de développement économique dans la perspective des RIR, puisqu'il est maintenant acquis que les régions qui seront le plus en mesure de le faire sont celles qui démontreront un intérêt à s'investir à long terme dans ce secteur d'activités.

Le marché de la défense étant ce qu'il est, il faudra surveiller de près l'évolution conjoncturelle de l'économie de défense en général et celle des États-Unis en particulier vu son importance et le degré d'intégration nord-américain. Ainsi, bien que les dépenses militaires soient actuellement dans un cycle ascendant au Canada, notamment en regard de la stratégie *Le Canada d'abord*, les États-Unis viennent d'annoncer leur intention de réduire considérablement leur budget de défense, une tendance perceptible un peu partout en Occident. Si cette tendance en venait à rejoindre le Canada, ce qui est plus que probable à plus ou moins moyen terme, il y aurait assurément des conséquences sur la répartition régionale des activités économiques de la défense, notamment pour le Québec qui avait grandement profité de la réduction des budgets des années 1990.

En regard de nos travaux, nous croyons qu'un changement dans la répartition régionale découlant d'une évolution du marché de la défense aura d'abord pour effet de confirmer le mouvement de spécialisation régionale. Pour le savoir, il sera nécessaire de continuer à documenter et analyser le phénomène.

BIBLIOGRAPHIE

Audet, Monique. 1983. « L'économie politique des dépenses militaires au Canada 1937-1982 ». *Interventions économiques*, no 10 (printemps), p. 117-132.

Association des industries canadiennes de défense et de sécurité. 2009. « L'industrie canadienne de défense : un partenaire essentiel dans le maintien de la stabilité économique et des intérêts nationaux du Canada ». [Document électronique]. Consulté le 15 février 2011, https://www.defenceandsecurity.ca/UserFiles/File/IE/Procurement_F.pdf, 20 p.

Beaudet, Normand. 1993. *Le mythe de la défense canadienne*. Montréal : Les éditions Écosociété, 156 p.

Bélanger, Yves. 1996. « La part québécoise des dépenses militaires : point de vue sur la méthode concernant les données et l'impact économique ». *Continentalisation et développement économique : Section désarmement et développement économique*. Cahier de recherche 96-4, janvier, 11 p.

Bélanger, Yves. (En collaboration avec Aude-Emmanuelle Fleurant et Céline Métivier). 1996. *L'industrie de défense du Québec: dynamique et enjeux*. Montréal (Qué.) : Méridien, 90 p.

_____. 1997. « L'intégration économique continentale dans le domaine de la défense : analyse comparative des cheminements canadien et américain ». In Charles-P. David et al. *Les institutions de la paix ? Intégration européenne et perspectives de sécurité*. Montréal et Paris : L'Harmattan, p. 181-201.

_____. 2001. « La restructuration de l'industrie de défense en Amérique du Nord : le déséquilibre ». Groupe de recherche sur l'industrie militaire. UQAM. Montréal. [Document électronique]. Consulté le 28 mars 2011, http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/GRIMS_17_desequilibre.pdf, 9 p.

_____. 2002. « Le Québec et le Canada au sein d'une économie politique de défense marquée par l'émergence de nouveaux rapports transatlantiques ». Groupe de recherche sur l'industrie militaire. UQAM. Montréal. [Document électronique]. Consulté le 28 mars 2011, http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/GRIMS_14_europedefense.pdf, 22 p.

- _____. 2004a. « Sécurité : le Canada prend le virage continentaliste ». *Le débat stratégique*, no 74, p. 6-7.
- _____. 2004b. « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille ? ». Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité. [Document électronique]. Consulté le 26 novembre 2010, http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/GRIMS_06_Commerce_et_secumedaille.pdf, 10 p.
- _____. 2009. « La nouvelle dynamique de l'industrie de défense québécoise ». *L'Action nationale*, novembre/décembre, p. 156-170.
- Bélanger, Yves, Nicole Desbiens et Pierre Fournier. 1992. *Les défis économiques du désarmement. Vers la reconversion des économies militaires*. Montréal : VLB éditeur, 188 p.
- Bélanger, Yves, et Aude-Emmanuelle Fleurant. 2010a. « Le Canada et son adaptation à l'ère post-guerre froide ». Groupe ressource sur l'industrie militaire et la sécurité. UQAM. Montréal. [Document électronique]. Consulté le 31 mai 2011, <http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/Canada-POST.pdf>, 76 p.
- _____. 2010b. « Les dépenses militaires : la fin des cycles ? ». *Revue Interventions économiques*, 42 | 10. [Document électronique]. Consulté le 31 mai 2011, <http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/interventionseconomiques-42-09-Belanger-Fleurant.pdf>, 24 p.
- Bélanger, Yves, Aude-Emmanuelle Fleurant, Marc-André Houle, Yannick Quéau, Diane Roussel et Stéphane Roussel. 2011. « Québec, Canada, Amérique : Nouvelle dynamique au sein de l'économie de défense ». Observatoire de l'économie politique de défense. UQAM. Montréal. [Document électronique]. Consulté le 15 mars 2012, http://www.oepd.uqam.ca/IMG/pdf/Quebec_Canada_Amerique_Nouvelle_dynamique_au_sein_de_l_economie_de_defense.pdf, 48 p.
- Bélanger, Yves, et Pierre Fournier. 1987. « L'industrie militaire et la problématique économique gouvernementale ». Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la reconversion. Montréal. Note de recherches no 35 (mai), p.7.
- _____. 1989. *Le Québec militaire*. Montréal : Éditions Québec/Amérique, 203 p.
- _____. 1990. « Le développement économique régional canadien face à l'intégration continentale de l'industrie de la défense ». *Cahier de géographie du Québec*, vol. 34, no 93, p. 315-331.

- Bélanger, Yves, et France Maltais. 1994. « Vers l'abandon de la politique du développement industriel dans le domaine militaire : les conséquences pour l'industrie québécoise ». *Continentalisation. Section désarmement et développement économique*. Cahier de recherche 94-9, novembre, 24 p.
- Bélanger, Yves, et Céline Métivier. 2001. « L'industrie de défense nord-américaine: la reconversion malgré l'État. » Groupe de recherche sur la reconversion industrielle. UQAM. Montréal. *Économie Politique Internationale*, vol. 1, no 2, 36 p.
- Bellais, Renaud. 1999. *Production d'armes et puissance des nations*. Paris : L'Harmattan, 223 p.
- Brauer, Jurgen et J. Paul Dunn (dir. publ.). 2002. *Arming the South*. Londres : Palgrave Macmillan, 426 p.
- _____. 2005. « Arm Trade Offsets and Development ». [Document électronique]. Consulté le 11 avril 2011, <http://carecon.org.uk/DPs/0504.pdf>, 16 p.
- Byers, R.B. 1985. « La défense nationale et l'achat de matériel de défense : incidence sur la politique économique du Canada », dans D.S. Stairs et G.R. Winham. *Quelques problèmes concernant la politique économique extérieure*. Ottawa : Commission royale d'enquête sur l'union économique, p. 155- 228.
- CAE. 2010. « Growth is in our vision. Annual report ». [Document électronique]. Consulté le 25 mai 2011, http://www.cae.com/en/investors/_pdf/2010/CAE_Annual_Report_2010.pdf, 140 p.
- Canada. 1992. Bureau du vérificateur général. « Chapitre 16 - Le ministère de la Défense nationale — Grands projets d'immobilisations — Initiatives de développement industriel ». *Rapport du vérificateur général du Canada*. [En ligne]. Page consulté le 1^{er} juin 2011, http://www.oagbvg.gc.ca/internet/Francais/parl_oag_199212_16_f_8069.htm#0.2.L39QK2.AGBYYL.GP7SFE.LZ1.
- _____. 1994. Ministère de la Défense nationale. *Le livre blanc sur la défense de 1994*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 57 p.
- _____. 2008. Ministère de la Défense nationale. *Stratégie de défense Le Canada d'abord*. [Document électronique]. Consulté le 10 décembre 2010, http://www.forces.gc.ca/site/pri/firstpremier/June18_0910_CFDS_french_low-res.pdf, 21 p.

- _____. 2009. « Estimation des dépenses du MDN par circonscription électorale et par provinces ». [Document électronique]. Consulté le 10 janvier 2011, <http://www.admfincs.forces.gc.ca/fp-pf/eedp-edcep/2009-2010/doc/eedp-edcep-fra.pdf>.
- _____. 2010. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Dépenses planifiées pour l'année 2010-11 par activité de programme*. [En ligne]. Page consultée le 16 novembre 2010, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/dnd/dnd01-fra.asp>.
- _____. 2011. Industrie Canada. « Politique des retombées industrielles et régionales ». [En ligne]. Page consultée le 10 janvier 2011, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/042.nsf/fra/accueil>.
- Canada NewsWire. 2009. « L'Association des industries aérospatiales du Canada félicite le gouvernement du Canada pour les modifications tant attendues à la Politique des retombées industrielles et régionales (RIR) ». Ottawa, 24 septembre.
- Canadian Defense Review. 2011. « Canada's 2011 Top 50 Defence Companies ». [En ligne]. Page consultée le 29 novembre 2011, http://www.canadiandefencereview.com/new_item_en_en_298cms.htm.
- Castonguay, Alec. 2011. « Le Québec n'obtient pas sa juste part », *Le Devoir*, 14 janvier, p. A1.
- Central Intelligence Agency (CIA). 2011. « The World Fact Book ». [En ligne]. Page consultée le 15 avril 2011, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.
- Costa, Octavio et Hugo Marques. 2008. « Des milliards d'euros d'armes françaises ». *Courrier international*, no 931, 4 septembre, p. 19.
- Diversification de l'économie de l'Ouest Canada. 2010. *Budget des dépenses 2010-2011. Rapport sur les plans et les priorités*. [Document électronique]. Consulté le 17 janvier 2012, <http://www.tbs-sct.gc.ca/rpp/2010-2011/inst/wco/wco-fra.pdf>, 31 p.
- Dunne, J. Paul, Eftychia Nikolaidou et Nikolaos Mylondinis. 2002. « The Demand for Military Spending in the Peripheral Economies of Europe ». [Document électronique]. Consulté le 17 avril 2011, <http://carecon.org.uk/Armsproduction/Papers/efidpe.pdf>, 27 p.

- Edgar, Alistair D., et David D. Haglund (dir. publ.). 1995. *The Canadian Defense Industry in the New Global Environment*. Montréal : McGill-Queen's University Press, 229 p.
- États-Unis. 2000. General Accounting Office. « Defense Trade. Observations Issues Concerning Offsets ». Washington D.C., 11 p.
- États-Unis. 2009. U.S. Department of Commerce and Security. « Offsets in Defense Trade. Fourteenth Study ». Washington D.C., 38 p.
- Fleurant, Aude-Emmanuelle. 2008. « Convergence et divergence des stratégies de quatre États : la dynamique post-guerre froide ». Thèse de doctorat, Montréal, Université du Québec à Montréal, 604 p.
- Grammond, Stéphanie. 2011, « La crise de la dette européenne en 10 questions ». *La Presse Affaires*, 9 avril, p. 6.
- Hébert, Jean-Paul. 1988. *Les ventes d'armes*. Paris : Syros/Alternatives, 185 p.
- Hébert, Jean-Paul et Jean Hamiot (dir.). 2004. *Histoire de la coopération européenne dans l'armement*. Éditions CNRS, 238 p.
- Ianakiev, Gueorgui, et Nickolay Mladenov. ____ .«Offset Policies in Defence Procurement: Lessons for the European Defence Equipment Market ». [Document électronique]. Consulté le 5 avril 2011, http://www.city.academic.gr/special/events/economics_and_security09/abstracts/Ianakiev.pdf, 9 p.
- Kapstein, Ethan Barnaby. 1992. *The political economy of national security. A global perspective*. Columbia : University of South Carolina Press, 232 p.
- Langellier, Jean-Pierre. 2008. « Le Brésil veut devenir la puissance militaire régionale ». *Le Monde*, 20 décembre, p.6.
- Lebel, Gilles. 1989. « Le rôle du secteur militaire dans le développement régional au Canada : Étude de cas de l'industrie aéronautique ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 235 p.

- Magahy, Ben, Mark Pyman et Francisco Vilhena da Cunha. 2010. « Defence offests. Adressing the risks of corruption & raising transparency ». [Document électronique]. Consulté le 4 avril 2011, http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/TI_Defence_Offset_Report_20101.pdf, 53 p.
- Maltais, France. 1992. « Incidence des dépenses militaires sur les économies régionales au Canada et aux États-Unis; analyse comparative de la fin de guerre du Viêt Nam à la fin de la Guerre froide », Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 170 p.
- Manufacturiers et exportateurs du Québec (MEQ). _____. « Série Occasions d'affaires en Algérie et en Arabie Saoudite ». [En ligne]. Page consultée le 18 avril 2011, <http://qc.cme-mec.ca/?action=show&lid=UFTAL-PQ7LG1F62R&comaction=show&cid=2ET6L-C8HWK-JZLIA>.
- Masse, Marcel. 1992. Notes pour une allocution devant les participants au Symposium sur les industries de défense au Québec. Montréal, 25 novembre.
- Masson, Hélène. _____. « Les industries de défense en Europe ». [Document électronique]. Consulté le 31 mars 2011, <http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/industries.pdf>, 14 p.
- Masson, Hélène, et Cédric Paulin. 2005. « Le marché de la défense : concept et réalité ». *Notes de la Fondation pour la Recherche Stratégique*. [Document électronique]. Consulté le 2 avril 2011, http://www.frstrategie.org/barreCompetences/DEFind/marche_defense.pdf.
- Métivier, Céline. 1998. « Évolution des politiques gouvernementales canadiennes à l'égard de l'industrie militaire ». Mémoire de maîtrise, Montréal, Université du Québec à Montréal, 109 p.
- Nikolaidou, Eftychia. _____. « The demand for military expenditure : evidence from the EU15 (1961-2005) ». [Document électronique]. Consulté le 11 avril 2011, http://www.city.academic.gr/special/events/economics_and_security09/2006/17-Nikolaidou.pdf, 18 p.
- Noreau, Pierre-Paul. 1992. « Achat d'hélicoptères au coût de 4,3 milliards \$. Marcel Masse défend les intérêts du Québec », *Le Soleil*, 10 juin, p. A10.
- Paquette, Pierre et Henri Massé. 1997. « Un enjeu de plusieurs milliers d'emplois », *La Presse*, 15 mai, p. B3.

Portugal. 2009. Ministério da Defesa Nacional. *Portugal Defence Industries – 2009*. [Document électronique]. Consulté le 8 novembre 2011, <http://www.portugalglobal.pt/PT/geral/Documents/Defence%20Industries2009.pdf>.

Organisation mondiale du commerce. 2011. « Aperçu de l'accord sur les marchés publics ». [En ligne]. Page consultée le 25 mars 2011, http://www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gpa_overview_f.htm.

Rioux, Jean-Sébastien. 2005. « Two Solitudes : Quebeckers' Attitudes Regarding Canadian Security and Defence Policy ». [Document électronique]. Consulté le 17 janvier 2012, <http://www.cdfai.org/PDF/Two%20Solitudes.pdf>, 31 p.

Robitaille, Antoine. 2003. « Les Québécois, pacifistes ou pacifiques ? ». Dans Michel Venne, dir., *L'Annuaire du Québec 2004*. Saint-Laurent : Fides, p. 53-64.

Roussel, Stéphane et Jean-Christophe Boucher. 2008. « The Myth of the Pacific Society : Quebec's Contemporary Strategic Culture ». *The American Review of Canadian Studies*, vol. 38, no 2, été, p. 165-187.

Serfati, Claude. 2009. *Une économie politique de la sécurité*. Paris : Éditions Karthala, 336 p.

Statistique Canada. 2009. « Enquête sur le secteur canadien de l'aérospatiale commerciale, de la défense, de l'industrie navale et de la sécurité industrielle ». [En ligne]. Page consultée le 5 janvier 2011, http://www.statcan.gc.ca/cgi-bin/imdb/p2SV_f.pl?Function=getSurvey&SDDS=2933&lang=fr&db=imdb&adm=8&dis=2.

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). « The SIPRI Military Expenditure Database ». [En ligne]. Page consultée le 30 mars 2011, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>.

_____. 2009. « The SIPRI Top 100 arms-producing companies, ». [En ligne]. Page consultée le 30 mars 2011, <http://www.sipri.org/research/armaments/production/Top100>.

Taylor, Travis K. 2003. « Modeling offset policy in government procurement », *Journal of Policy Modeling*, no 25, 13 p. 985-998.